

*Al chiarissimo
Prof. Giorgio Arscow
Cavaliere dell'ordine*

POCHI ESEMPLARI FUORI COMMERCIO

DELLA CONDIZIONE GIURIDICA
INTERNAZIONALE
DELLA CHIESA E DEL PAPA

*Capitolo estratto dal TRATTATO DI DIRITTO INTERNAZIONALE
PUBBLICO, di PASQUALE FIORE, Professore Ordinario della
Università di Napoli (Pagine 462-534 della terza edizione.
Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1887).*



PROVINCIA DI TORINO
BIBLIOTECA

Legato Anselmi

OA. - b -

627

SEZIONE IV.
DEI DIRITTI E DEI DOVERI INTERNAZIONALI
DELLA CHIESA

683. Concetto generale della Chiesa. — 684. Rapporti di essa con lo Stato. — 685. Il consorzio religioso è un fatto naturale. — 686. Come la Chiesa Cattolica Romana possa considerarsi *Persona* di fronte al diritto internazionale. — 687. Posizione giuridica internazionale della Chiesa Cattolica Romana. — 688. Conseguenze della condizione giuridica di essa, di fronte al diritto internazionale. — 689. Come tali concetti valgono a semplificare la soluzione delle questioni relative alla Santa Sede. — 690. Alla Chiesa Romana non si possono, nell'attuale stato di cose, applicare gli stessi principii che alle altre Chiese. — 691. Conclusione dei principii esposti, ordine della trattazione.

683. Il sentimento religioso, del quale abbiamo discorso nell'antecedente capitolo, non è un rapporto vago e indeterminato tra l'uomo e Dio, esso è invece alimentato dalla dottrina ordinata a risolvere i più gravi problemi della vita; dai precetti che danno sanzione alla legge morale colla promessa della ricompensa futura o del castigo; dalla disciplina; dai riti; dal culto.

Allorquando il sentimento religioso è comune ad un numero più o meno considerevole di uomini, e questi associati dalla fede comune si riuniscono intorno ad un centro, e riconoscono spontaneamente un capo supremo, che esercita su tutti i credenti una autorità morale di direzione e di governo, la comunione o società religiosa assume la forma di un'istituzione, la quale è la Chiesa.

La Chiesa non è un prodotto dell'arbitrio, ma il risultato necessario di certi bisogni etici, che spingono naturalmente l'uomo al consorzio religioso, così come lo Stato è il risultato necessario dei molteplici bisogni, che spingono gli uomini alla convivenza, onde intrecciare le loro proprie forze e rendere possibile il conseguimento del massimo bene civile (1).

684. La Chiesa e lo Stato sono essenzialmente e assolutamente diversi, tanto come istituzione quanto per la loro costituzione, ma fra l'una e l'altro vi è questo di comune, che ciascheduno di essi rappresenta una forma necessaria e naturale dell'umana socie-

(1) Vedi il concetto dello Stato secondo Platone, nella monografia di FILOMUSI GUELFI, *La dottrina dello Stato nella società greca* (p. 43 e seg.).

volezza. Ove sono uomini civili, ivi si trova una qualsiasi forma di organizzazione politica ordinata a meglio conseguire i beni civili, e ivi si trova pure il consorzio religioso ordinato a risolvere i gravi problemi della vita (1) mediante la fede, il dogma, e la misteriosa credenza nel soprannaturale estrinsecata poi nei riti, nelle cerimonie, nel culto regolato da un sacerdozio.

685. Quantunque tutte queste cose abbiano subito e siano per continuare a subire le influenze dei tempi, dei luoghi, della scienza e della storia, bisogna non per tanto riconoscere, che in tante maniere di credenze e di riti, si trova sempre l'espressione del bisogno di ammettere il soprannaturale, e che tale bisogno essendo ingenito e connaturale all'uomo, fa sì che il consorzio religioso nasca per virtù propria, e che debba quindi reputarsi un fatto necessario e naturale, così come si è quello della formazione dello Stato.

Ogni consorzio religioso, astrattamente considerato di per se medesimo, è un'istituzione giuridico-pubblica universale, nel senso che esso non si può considerare esistente nel territorio di questo o di quello Stato, bensì nell'umanità, potendo esso sempre allargare la sfera della sua attività da per tutto, ove si trovino persone che accettino spontaneamente la dottrina promulgata col semplice ammaestramento, e senza espedienti brutali o coattivi.

686. Riuscirà poi opportuno richiamare alla mente quello che fu detto innanzi, che cioè ogni individualità che esiste *jure suo*, e che ha una propria sfera giuridica indipendentemente dal diritto territoriale, deve essere considerata come persona della società internazionale. Dessa, in quello che esplica la sua attività, ed in quanto la estende, o può estenderla in ogni parte del mondo, trovasi naturalmente soggetta al diritto internazionale, il quale è chiamato a regolare tutte le relazioni giuridiche che nascono e si svolgono tra le persone che convivono nella *Magna Civitas*, sempre che le relazioni suddette non si debbano considerare su-

(1) Uno dei principali fini di ogni religione si è quello di porgere, a coloro che vogliono accettarla, una dottrina adatta a risolvere certi problemi tremendi, da cui lo spirito umano è incessantemente travagliato, e a dare in certo qual modo pace e conforto all'animo, assopendo certi dubbi e certi timori, che solamente ad una religione è dato di bandire, assicurando l'impero della legge morale, e trovando di essa la sanzione fuori dei mezzi umani di coercizione.

bordinate al diritto territoriale a cagione del doversi esse ritenere come rapporti territoriali e soggetti come tali unicamente ed esclusivamente alla sovranità territoriale (1).

Considerando ora che la Chiesa è un'istituzione che esiste di per sè, ed indipendentemente dal diritto territoriale: che la sfera giuridica della di lei attività non è interamente creata dal sovrano territoriale: e che lo sviluppo di essa può allargarsi indefinitamente in ogni parte del mondo, dobbiamo ammettere, che ogni Chiesa in se stessa considerata, e stando in sulle generali, possa vantare di avere la capacità giuridica di fronte al diritto internazionale, ossia la possibilità di avere diritti rispetto alle persone colle quali essa si trova in relazione nel consorzio umano, e possa esigere di essere considerata come *Persona* soggetta al diritto internazionale.

Però, siccome il carattere distintivo della persona è l'individualità, ed il requisito caratteristico della personalità internazionale si è quello dell'individualità indipendente dai rapporti territoriali, e il consorzio religioso quella non l'acquista, che col riunirsi e con l'organizzarsi intorno a un centro o governo, e riconoscendo un Capo supremo, e questa non l'acquista che coll'estendere effettivamente la sua autorità su tutti i fedeli sparsi sulle diverse parti del mondo, i quali riconoscano la suprema autorità ecclesiastica ed una gerarchia con unità di dottrina e di culto, così nell'attuale stato di cose non si può considerare come persona nella società internazionale che la Chiesa cattolica romana (2).

Essa sola infatti possiede tutti i requisiti che alla persona appartengono (3), cioè la individualità, e la propria sfera di azione giuridica determinata dal suo scopo e dal suo fine; la sua organiz-

(1) Vedi § 257 e § 655 e seguenti.

(2) Le Chiese cattoliche si distinguono dalla Chiesa cattolica romana, perchè esse non riconoscono il Papa come loro capo spirituale. Le Chiese protestanti poi si distinguono da questa perchè ammettono la gerarchia, ma come dice chiaramente Portalis " toutes les communions protestantes s'accordent sur certains principes. Elles n'admettent aucune hiérarchie entre les pasteurs ". PORTALIS, *Discours sur le Concordat de 1801*. Lo che si deve intendere nel senso che esse non ammettono un Capo che abbia la suprema autorità di dettare le norme a tutti i fedeli che devono ciecamente obbedire.

(3) Vedi, per quanto concerne la persona e i diritti della personalità, FILOMUSI GUELFI, *Enciclopedia giuridica* (§ 27 e seg.). — BUONAMICI, *Introduzione*

zazione che risulta dall'essere tutti i cattolici riuniti intorno ad un centro e dal riconoscere un Capo che governa, che detta le norme opportune per scortare tutti i fedeli allo scopo, e che presiede tutta la gerarchia, che a lui rimane sempre sottomessa, e che inoltre estende indefinitivamente l'imperio della sua autorità e della disciplina su tutti i fedeli che si lasciano guidare, sparsi in tutte le parti del mondo.

687. Non giova disconoscere che, anche non potendo accettare il concetto della Chiesa romana e del suo Capo, quale lo vogliono e lo sostengono i fautori del Papato ed i Papi stessi (1), e ammettendo pure soltanto l'organizzazione di detta Chiesa tale quale

allo studio del diritto (Lib. II, cap. VIII). — AHRENS, *Filosofia del diritto* (Vol. II). — TRENDLENBURG, *Naturrecht* (§ 86).

Il Codice austriaco fa consistere il concetto di *Persona* nella individualità che possiede alcuni diritti che ad essa competono secondo il diritto di natura. Esso infatti attribuisce per questo la personalità all'uomo.

Cap. I. Art. 16. Ogni uomo ha dei diritti innati che si conoscono colla sola ragione, perciò egli è da considerarsi come *persona*.

Art. II. Tutto ciò che è compreso nell'innati diritti naturali, si avrà per sussistente sino a tanto che non venga provata una legale restrizione di questi diritti.

(1) Riesce veramente impossibile di conciliare le pretese del Papato col diritto moderno. Non è infatti il solo temporale dominio quello che ha formato l'oggetto di esse, tuttoché ai tempi nostri sia diventato l'obbiettivo principale di tutti gli sforzi del Papa, e dei suoi fautori. Le pretese del Papato germinarono nell'epoca nella quale l'imperatore Costantino assicurò ai Papi il possesso dei beni ad essi concessi per liberalità imperiali, per donazioni private e per eredità di antiche famiglie romane; esse crebbero a mano a mano che andava cadendo il potere imperiale, e produssero il primo risultato di attribuire diritti di governo al Vescovo di Roma sugli estesi suoi domini, e di gettare così la base del potere temporale dei Papi sulla città di Roma e sul territorio annesso. In conseguenza delle donazioni di Pipino e di Carlomagno fu poi costituito quello che fu detto lo Stato della Chiesa.

Non possiamo al certo riassumere la storia degli avvenimenti che, dopo la caduta di Carlomagno, produssero il risultato di accrescere siffattamente le pretese dei Papi da far sì, che essi, che erano prima soggetti all'Imperatore, arrivassero nell'XI e XII secolo a dichiararsi superiori ai Re della terra. (Vedi il libro veramente interessante di BONCOMPAGNI, *La Chiesa e lo Stato*, pag. 194 e seg.)

La dottrina della Chiesa cattolica romana, come fu promulgata dai Papi, si trova nelle Decretali e segnatamente in quelle conosciute coi seguenti titoli: *Venerabilem*; *Solite*; *ad Apostolicam*; *Quod olim*; *Unam sanctam*; *Romani principis*; *De Consuetudine*; etc.

Nel capitolo 60, titolo 33 del libro I, *De Maioritate et obedientia*, la soggezione di tutti i Re della terra al Papa è così chiaramente stabilita. *Deus fecit*

essa è, e come Dio stesso, o come i tempi, la tradizione e la storia l'hanno fatta, non puossi negare ad essa la posizione giuridica che le spetta, quella cioè di essere di per se medesima una

duo magna luminaria id est, duos instituit dignitates, quæ sunt Pontificalis auctoritas et regalis potestas. Sed illa, quæ preest diebus, id est spiritualibus, major est: quæ vero carnalibus minor, ut quanta est inter solem et lunam, tanta inter Pontifices et Reges differentia cognoscatur.

Fu in conseguenza di questa presunta preminenza, che Gregorio VII pretese la ricognizione della sua superiorità, obbligando l'Ungheria, la Russia, la Dalmazia, la Spagna, la Corsica a dargli un annuo tributo; che citò Enrico IV a comparire dinanzi a lui a fine di rendergli conto delle accuse ad esso fatte dai sudditi di lui: e che per la disubbidienza lo depose, affermando la sua suprema podestà nel Concilio riunito a Roma, al cospetto del quale così formulò la dottrina sulla Chiesa: *Agite nunc queso Patres et Principes sanctissimi ut omnis mundus intelligat, quia si potestis in caelo ligare et solvere, potestis et in terra imperia, regna, principatos, ducatos, marchias comitatus et omnium hominum possessiones pro meritis tollere unicuique et concedere.*

Queste pretese dei Papi furono in parte moderate nell'epoca, nella quale essi furono costretti alle transazioni dalla forza degli avvenimenti, e per non perdere del tutto il potere temporale, che essi avevano acquistato nel medio evo. Questa fu l'epoca dei concordati. Non si creda per altro che le pretese dei Papi di essere a capo del progresso e della civiltà, e di avere tutto il mondo ad essi soggetto non solo per le cose spirituali, ma altresì per le corporali, siano state abbandonate mai. No davvero: esse non solo sono sempre vive, ma sono pure in ogni circostanza riprodotte e riconfermate, e ne fanno prova l'enciclica pubblicata da Pio IX nel dicembre 1864, *Quanta cura*, alla quale tenne poi dietro il Sillabo, e da ultimo l'infallibilità del Papa, proclamata nel Concilio Vaticano nell'anno 1870.

Nell'enciclica *Quanta cura* Pio IX qualifica delirio la libertà di coscienza e dei culti, e dichiara, che non si può essere cattolici, che alla condizione di non ammettere nè la separazione della Chiesa dallo Stato, nè l'*indipendenza* del potere civile, nè la libertà dell'insegnamento, della stampa e dell'associazione; egli proclama infine che " la Chiesa ha il diritto di legare le coscienze dei fedeli in quello che si riferisce alle cose temporali, e di reprimere con pene temporali i violatori delle sue leggi „.

Quanto poi al *Sillabo*, si può dire con ragione che esso sia la negazione degli acquisti della civiltà e del progresso moderno.

Negli articoli 16, 17, 18, il Papa condanna i culti non cattolici. Nell'articolo 24 avoca alla Chiesa la podestà di dirigere le cose temporali e nell'articolo 33 nega che il diritto proprio e originario della giurisdizione ecclesiastica sia quello di dirigere la dottrina delle cose teologiche. Negli articoli 39 e seguenti afferma la superiorità della potestà del Papa su quella dei Re, e dice poi recisamente che nel caso di conflitto fra le due potestà deve prevalere la podestà ecclesiastica, art. 42.

Riesce evidente come chi non voglia disconoscere gli acquisti della scienza, della civiltà e del diritto moderno, non possa accettare la dottrina del Papato. In quanto a noi non possiamo al certo accettarla.

persona soggetta al diritto internazionale, e non giova neanche disconoscere che tale posizione giuridica oggi compete di fatto unicamente ed esclusivamente alla Chiesa cattolica romana, perchè essa solamente, oltre all'essere un'istituzione nata dalle naturali tendenze dell'uomo, e quindi un'individualità, che esiste per virtù propria e indipendentemente da rapporti territoriali, essa solamente e a preferenza di ogni altra Chiesa presenta l'aspetto di un'istituzione mondiale ammirabile per la costruzione del suo organismo, a mano a mano cementato dall'opera di diciotto secoli, e conservato dalla gerarchia la più compatta e la più potente che mai abbia veduto il mondo.

Non diciamo che nel campo del diritto astratto non potesse essere di per se stessa soggetta al diritto internazionale alcun'altra Chiesa. Certo se accadesse mai, che una Chiesa qualunque potesse acquistare la posizione, che oggi ha quella cattolica romana, dovrebbe essa pure essere considerata come persona nella *Magna Civitas*, e quindi soggetta di per se stessa al diritto internazionale e col potere e colla facoltà di esercitare i diritti che diremo spettare alla Chiesa romana e al suo Capo. Siccome però fino al presente le condizioni, che abbiamo dette essere indispensabili per essere persona della società internazionale, non si possono dire esistenti, che a riguardo della Chiesa cattolica romana soltanto, così noi non possiamo fare a meno di riconoscere essa solamente alla pari dell'individuo e dello Stato come persona della società internazionale, e soggetta quindi, come tale, al diritto internazionale.

688. La condizione giuridica internazionale della Chiesa cattolica porta come necessaria conseguenza quella del Papa che è il Capo di essa.

Tanto alla Chiesa quanto al suo Capo competono certi diritti e certi doveri rispetto a tutti gli Stati, ed in seguito diremo, quali a nostro modo di vedere essi siano.

Vogliamo però fin d'ora notare, che i diritti ed i doveri internazionali della Chiesa cattolica romana sono quelli che ad essa spettano di fronte a tutti gli Stati, a cagione della sua speciale condizione dell'avere essa una sfera di attività che si estende e si allarga in tutte le regioni del mondo. Questi diritti e doveri devono per altro essere e sono diversi da quelli che alla Chiesa

medesima possono competere di fronte a ciascheduno Stato, in virtù della legge territoriale. Ciascuna sovranità può infatti allargare e restringere il libero sviluppo delle associazioni religiose e delle Chiese a seconda delle esigenze sociali, e delle temporanee contingenze, laonde spetta al diritto pubblico interno di fissare colla più completa autonomia i limiti delle libertà ecclesiastiche (1). La

(1) La determinazione dei rapporti dello Stato colla Chiesa è una delle più gravi e delle più complicate questioni che il diritto pubblico interno deve risolvere, e non si può fare a meno di riconoscere che essa, alla pari di ogni altra questione di diritto interno, deve essere subordinata alle contingenze di tempo e di luogo, e alle esigenze sociali, che emergono in ogni dato periodo storico. A noi pare, che si sia voluto generalizzare troppo su tale argomento, e che si sia arrivato ad aggirarsi nel vago e nell'indeterminato. Certe formole possono senza difficoltà adattarsi a quanto concerne l'organismo interno delle Chiese, e alla costituzione di esse, considerate come forme del consorzio religioso, ma non possono, a noi sembra, applicarsi a quanto concerne l'evoluzione esteriore delle Chiese e le loro funzioni a riguardo delle persone, che a ciascheduna di esse appartengono. Eppure si ripetono e s'illustrano senza tenere ben distinta l'una cosa dall'altra.

La nota formola *libera Chiesa in libero Stato* (che a noi pare esatta, per rapporto a quanto concerne l'organismo interno della Chiesa romana e delle altre Chiese riconosciute nell'interno dello Stato) ci pare un vero controsenso giuridico, allorchè si cerca di applicarla all'evoluzione esteriore della Chiesa romana e alle sue funzioni all'interno dello Stato. L'ammettere che lo Stato debba dichiararsi impotente ad assoggettare alle sue leggi la Chiesa, anche quando essa, uscendo dalla sfera che le spetta, vuole occuparsi delle cose umane, e quando offende i diritti dello Stato, e generalmente per tutto quello che non concerne la credenza e il dogma, ma che riflette invece la forma del governo esteriore della Chiesa, è in manifesta contraddizione coi primi postulati della scienza giuridica, e con quelli che stabiliscono come principale missione dello Stato quella della tutela del diritto sociale. Bisognerebbe che la Chiesa incominciasse col riconoscere la libertà dello Stato nella sfera delle attribuzioni di lui, e che ritornasse alla teoria precisa dei Santi Padri che dicevano agl'imperatori: *Dio ha dato a noi le cose sacre, a voi le altre*. Dopo i due deplorabili avvenimenti, quello cioè del papa Pio IX, che proclamò il *Sillabo*, e del *pseudo Concilio* del 1870, che proclamò il Papa infallibile, la formola *libera Chiesa in libero Stato*, applicata all'azione esteriore della Chiesa, che rinnega il progresso moderno, e che nell'art. 80 del *Sillabo*, fulmina l'anatema a chiunque vuole che il Papa si concili colla civiltà, è un vero controsenso giuridico.

Vedi sulla questione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa, BONCOMPAGNI, *La Chiesa e lo Stato*. — BOGGIO, *La questione romana*. — ID. *La Chiesa e lo Stato*. — CASTAGNOLA, *Delle relazioni giuridiche tra Stato e Chiesa*. — MINGHETTI, *Chiesa e Stato*. — PIOLA, *La libertà della Chiesa*. — PIERANTONI, *La Chiesa cattolica e il diritto comune*. — ARCOLEO, *Rapporti giuridici fra Stato e Chiesa*. — MAMIANI, *Teorica delle Religioni e dello Stato*. — CANADA BORTOLI, *Lo Stato*

Chiesa cattolica romana non può quindi di fronte al diritto pubblico interno pretendere privilegi e prerogative superiori a quelle delle altre Chiese riconosciute, per quanto concerne le materie che sono nella competenza di ciascuna legge interna.

Non bisogna però scordare quello che fu esposto innanzi (1), che cioè, nell'esercizio dei poteri sovrani ciascuna sovranità è autonoma solo nella sfera stabilita dal diritto; per cui incombe ad essa di esercitare cotesti poteri in armonia colle necessità della convivenza, e salvo il rispetto dei diritti spettanti alle persone secondo il diritto internazionale. Ora, dato che alla Chiesa cattolica romana spettino certi diritti come persona della società internazionale, ne segue, che non possa essere lecito ad alcun potere costituito di violare quelli che noi diciamo essere i diritti internazionali della medesima.

In altri termini, ciascuna sovranità ha il diritto autonomo di regolare l'esercizio delle libertà ecclesiastiche rispetto alla Chiesa romana, così, come lo ha rispetto alle Chiese tollerate e riconosciute, ma bisogna però, affinchè l'autonomia si mantenga nella sfera stabilita dal diritto, che ciascuna sovranità colle sue leggi interne non violi quelli che dimostreremo essere i diritti internazionali della Chiesa cattolica romana, i quali devono sempre essere rispettati, e giuridicamente tutelati.

689. Forse c'inganniamo, ma pure siamo pienamente convinti, che il nostro modo di vedere possa riuscire a semplificare di molto la soluzione della complicata questione della posizione giuridica del Papa e della Chiesa cattolica romana di fronte allo Stato.

Dall'avere i pubblicisti insegnato generalmente essere il diritto internazionale applicabile agli Stati soltanto nei loro reciproci rapporti, e conseguentemente essere essi le persone soggette al diritto internazionale, è derivata in gran parte la confusione delle idee, quando si è voluto, dopo l'importante avvenimento del 1870,

e la proprietà ecclesiastica. — BONGHI, *Papi, frati e Re; le Associazioni religiose e lo Stato* (Nuova Antologia, 1872); *I Tribunali Vaticani* (ivi 1883). — SCADUTO, *Stato e Chiesa e guarentigie pontificie*. — PALMA, *Questioni costituzionali*. — DE RINALDIS, *La libera Chiesa in libero Stato*. — Vedi pure la discussione fatta al Senato sulla legge delle guarentigie e il discorso del senatore Musio (ivi).

(1) Vedi innanzi §§ 378, 393 a) e b).

che ha modificato sostanzialmente la posizione politica del Papato, discorrere della condizione giuridica del Papa e della Chiesa.

Posto infatti che non vi potesse essere relazione giuridica internazionale se non pel dato e fatto dell'essere uno Stato, era logico, che i fautori delle pretese del Papa dovessero mettere in evidenza la posizione internazionale della Chiesa romana onde sostenere che al Capo di essa doveva essere attribuito un territorio qual si fosse, e che doveva essergli inoltre attribuita la sovranità politica, affinché potesse essere in grado di trattare con tutti gli altri Stati (coi quali non può fare a meno, ed ha il diritto di trattare) come da Potenza a Potenza. Così divenne giustificabile il sofisma di Odilon Barrot, il quale parlando dinanzi alla Camera francese nel 1849 intorno al potere temporale del Papa, disse: " Il faut que les deux pouvoirs soient confondus dans l'État romain pour qu'ils soient séparés dans le reste du monde „; e non era veramente diverso il concetto espresso da Guizot, il quale diceva, essere pure indispensabile che le due potestà fossero insieme riunite e congiunte in un punto qualunque della terra.

Coloro poi che del potere temporale del Papa non vogliono sentir parlare e con ragione (1), si trovano nel più grave impaccio. La parte più seria, che vuole fermamente la Chiesa ed il Papato grandi e rispettati, non può fare a meno di riconoscere, che al Papa, anche nelle condizioni nelle quali esso si trova, dopo il 1870, non possa essere negata la posizione giuridica internazionale, ma siccome è ferma e salda nell'idea, che al Papa non debba essere attribuita nessuna sovranità politica e temporale, e d'altra parte

(1) Il potere temporale dei Papi, più che alla loro indipendenza, è servito veramente ad avvilire la Chiesa. Ecco quello che scrive GEFKEN: " Non si può certamente negare che per il dominio temporale l'ufficio supremo spirituale della cristianità, sia stato travisato al servizio di variabili interessi mondani. Infatti, i più religiosi spiriti del medio evo riconobbero in quel connubio la causa della degenerazione della Chiesa „. Egli cita DANTE (*Inferno* XIX, v. 115) e S. BERNARDO (*De consideratione*, II, 6, a Eugenio III). Questi avendo la più retta idea della posizione spirituale del Papa, si pronunzia nel modo più acerbo contro la mondanità del suo impero. GEFKEN, *La condizione del Sommo Pontefice nel diritto internazionale*.

Se i fautori delle pretese del Papato leggessero la storia, la quale rammenta come l'indipendenza del potere spirituale del Capo della Chiesa sia stata manomessa, a fine di conservare i limitati possedimenti territoriali; come la de-

poi a fine di concedere ad esso certi diritti internazionali si ritiene indispensabile di attribuirgli la sovranità, così non sa essa stessa in modo certo, quali siano i concetti che conviene considerare come i più adatti a conciliare la effettiva condizione giuridica internazionale del Papato colla condizione di cose, che è stata fatta ad esso dal plebiscito dei Romani, e dalla perdita del potere temporale. Laonde dicono e disdicono, e complicano le formole, e arrivano a fare del Papa un essere singolare, un essere *sui juris*, un essere fuori del diritto applicabile all'umanità.

Vi è poi chi crede tutto semplificare affermando che il Papa eserciti tuttora i diritti internazionali, essendochè sia nel possesso e nel godimento dei diritti di sovranità, che se esso non esercita tali diritti rispetto a quello che era prima il territorio romano, li esercita non pertanto in una cerchia più ristretta, vale a dire nel Vaticano, ma che nella sua residenza, benchè tanto ristretta, egli è sovrano alla pari di qualunque altro sovrano, e che può quindi esercitare i diritti che alla sovranità competono, anche quelli giurisdizionali, che presuppongono l'*imperium*, la *jurisdictio* e il potere coercitivo; che esso può anche istituire i tribunali; e vi è pure chi è arrivato ad asserire che il Vaticano debba considerarsi come uno Stato estero rispetto all'Italia (1).

Vi è ancora chi vorrebbe derimere ogni contesa applicando l'apoteigma notissimo del nostro sommo concittadino *libera Chiesa in libero Stato*, che altri poi volle modificato in quello di *libera Chiesa e libero Stato*, e costoro, senza considerare la posizione giuridica del tutto eccezionale del Papato, pensano che a tutto si potrebbe provvedere colla più completa separazione della Chiesa e dello

bolezza stessa del temporale dominio del Papa lo abbia costretto non solo a sopportare le violenze dei maggiori potentati, ma a servire ancora come strumento alle vedute e agli interessi politici di essi, e a sacrificare il suo sommo potere spirituale, onde avere l'appoggio ora di questo, ora di quel sovrano; come la mancanza stessa di una forza militare propria, abbia reso necessario pel Papato di adoperare nelle lotte sostenute per conservare i suoi possessi e le sue malsicure conquiste, tutte le arti di una diplomazia priva di scrupoli, adoperando ogni mezzo, non escluso quello veramente deplorabile, di mettere la sua potestà spirituale al servizio dei suoi temporali interessi, abusando della scomunica e dell'interdetto, codesti fautori della grandezza del Papato comprenderebbero che non è certamente mediante il temporale dominio che si potrebbe mai rendere il Capo della Chiesa grande, indipendente e rispettato.

(1) CORSI, *La situazione attuale della Santa Sede nel diritto internazionale*.

Stato e colla loro mutua indipendenza. Che conseguentemente alla Chiesa romana e al suo Capo si dovrebbe concedere ogni sconfinata libertà sotto la tutela del diritto comune, vale a dire che lo Stato, senza accordare diritti e privilegi al Papa e alla Chiesa, dovesse ad essa, come a tutte le altre confessioni, concedere la piena libertà rinunciando completamente a quel *jus in sacris* che tutti i Governi più o meno si sono arrogati e si arrogano sotto varie forme, e dichiarare non solo la fede, ma il culto, cose estranee pel diritto pubblico interno e applicare poi al Papa e alla Chiesa il diritto comune (1).

Dovremmo scrivere molte pagine in vero per dimostrare quanta inesattezza di concetti vi sia nel ragionamento che abbiamo riportato, ma questo ci condurrebbe fuori del nostro campo.

690. Diremo non per tanto, che l'errore principale di cotesto filo di ragionamento consiste nel volere applicato al Papato e alla Chiesa romana i principii medesimi che potrebbero essere applicabili alle altre Chiese, senza considerare che la Chiesa cattolica romana solamente è di per se stessa e *jure suo* una persona giuridica internazionale, mentre che le altre Chiese riconosciute non hanno tale carattere. Da questo errore deriva, la confusione che si fa della condizione giuridica internazionale della Chiesa cattolica romana e del Papato con la condizione giuridica pubblica delle Chiese riconosciute all'interno di ciascuno Stato.

Là dove oltre la Chiesa cattolica romana nascono e sussistono dieci, o venti confessioni religiose cristiane o non cristiane trova la sua applicazione l'apoteigma *libera Chiesa in libero Stato*, ed esso vale ad esprimere la libertà di confessione religiosa e di consorzio religioso sotto l'impero del diritto comune dello Stato applicabile alle associazioni religiose. Ora è naturale che la Chiesa romana debba trovarsi, in confronto colle altre Chiese riconosciute, sotto l'impero del diritto comune territoriale, che regola la libertà di confessione e di associazione religiosa.

Bisogna però non dimenticare mai che la Chiesa cattolica romana avendo una personalità internazionale, ha quindi certi diritti, che ad essa ed al suo Capo competono come tale.

Tenendo presente questo, si comprende agevolmente, che la

(1) Vedi la nota precedente (pag. 468).

condizione giuridica della Chiesa romana di fronte al diritto pubblico interno può e deve essere alla pari di quella delle altre Chiese, ma siccome poi cotesta Chiesa ha una personalità giuridica internazionale, e nessuno Stato può colle sue leggi interne modificare la condizione giuridica delle persone soggette al diritto internazionale, o negare ad esse i diritti che loro spettano, perciò, se pure uno Stato volesse ammettere la più sconfinata libertà rispetto a tutte le Chiese compresa la cattolica, sotto la tutela del diritto comune, con ciò ogni controversia non sarebbe eliminata, essendochè pel dato e fatto dell'essere la Chiesa cattolica romana una persona della società internazionale, e dell'avere diritti che ad essa e al Papa, suo Capo, competono non secondo il diritto pubblico dello Stato, ma secondo il diritto internazionale, il potere sovrano dello Stato dovrebbe reputarsi incompetente a riguardo dei diritti internazionali della Chiesa cattolica romana e del di lui Capo, imperocchè quella e questi dovessero sempre essere considerati sotto la tutela del diritto internazionale.

691. Riassumendo in breve tutto quello che abbiamo detto ed esposto fino a questo punto ci sembra essere arrivati alle seguenti conclusioni:

1^a Nell'attuale ordinamento di cose, alla Chiesa cattolica romana solamente spetta la capacità giuridica internazionale;

2^a Che siccome tale capacità compete a codesta Chiesa *jure suo*, a cagione dell'essere un'istituzione, che è sorta e perdura in virtù delle naturali tendenze degli uomini, e indipendentemente dallo Stato, perciò la medesima deve considerarsi come una persona della società internazionale;

3^a Che essendo la Chiesa cattolica romana una *persona de jure* della società internazionale bisogna attribuire ad essa e quindi al suo Capo certi diritti internazionali, i quali ad esso spettano come Capo della Chiesa e indipendentemente dalla sovranità politica e dai possedimenti territoriali, e che devono essere perciò sotto la tutela del diritto internazionale;

4^a Che la Chiesa cattolica romana in concorrenza colle altre Chiese riconosciute si può e si deve trovare nella medesima posizione giuridica di fronte al diritto pubblico interno di ciascuno Stato;

5^a Che la questione della maggiore o minore libertà delle

Chiese stesse, pur non potendosi allargare tanto sconfinatamente da togliere allo Stato il diritto della tutela o della difesa a riguardo della libertà delle associazioni religiose, è nondimeno una questione di diritto pubblico interno. Però in qual si fosse modo uno Stato volesse risolverla non potrebbe farlo in maniera da violare i diritti internazionali della Chiesa cattolica romana;

6^a Che i diritti della Chiesa cattolica romana si devono considerare alla pari di tutti i diritti spettanti alle persone della società internazionale sotto la garanzia collettiva di tutti gli Stati che vivono in società di fatto.

Partendo da tali premesse possiamo ora a discorrere dei diritti e dei doveri internazionali della Chiesa cattolica romana e del Papa.



CAPITOLO UNICO

Dei diritti internazionali della Chiesa e del Papa.

692. Concetto della Chiesa. — 693. Libertà della medesima quanto alla sua organizzazione ed al suo governo. — 694. Entro quali limiti deve essere ristretta la libertà della Chiesa. — 695. Indipendenza ed inviolabilità del Papa. — 696. Condizione giuridica della Chiesa di fronte alla legge interna. — 697. La Chiesa non può pretendere la libertà assoluta. — 698. Applicazione dei principii alla pubblicazione degli Atti della Chiesa. — 699. Al Sommo Pontefice spetta il diritto di libera comunicazione col sacerdozio e con i fedeli. — 700. Della libera comunicazione con tutti i Governi. — 701. Le relazioni coi Governi possono essere regolate mediante i concordati e le legazioni permanenti. — 702. Il diritto di legazione spetta al Papa *jure suo*, ma non è un diritto di sovranità politica. — 703. Del diritto di legazione di fronte alla legge delle guarentigie. — 704. L'Italia non poteva contestare al Papa il diritto di legazione. — 705. Il Papa non possiede attualmente alcun diritto di sovranità territoriale. — 706. Osservazioni critiche sulla capitolazione per la resa di Roma. — 707. Si dimostra come in virtù di essa il Papa non possa vantare alcuna sovranità territoriale sulla città Leonina. — 708. Al Papa non compete alcun diritto di sovranità politica neanche entro i limiti del Vaticano. — 709. Al Papa non compete la giurisdizione e l'*imperium* come a chi è sovrano. — 710. Al Papa non compete il potere giudiziario, ed il diritto d'istituire tribunali nel Vaticano. — 711. Come la sovranità temporale del Sommo Pontefice si sia erroneamente voluta dedurre dalla legge delle guarentigie. — 712. L'Italia non avrebbe neanche potuto concedere al Papa la sovranità temporale senza disconoscere il diritto moderno. — 713. Al Papa spettano non per tanto le prerogative spettanti ai sovrani. — 714. Come l'uniformità di condizione giuridica tra il Capo dello Stato ed il Capo della Chiesa non implica alcuna uniformità tra la sovranità spettante all'uno ed all'altro. — 715. Il giusto concetto dell'inviolabilità del Sommo Pontefice. — 716. Come a tutelare le prerogative del Papa deve provvedere ciascheduna legge interna. — 717. Non si può giustificare l'irresponsabilità assoluta in quello che concerne l'ordine politico. — 718. Si riassume la teoria. — 719. Della posizione giuridica del Papa secondo la legge italiana del 1871. — 720. La sovranità secondo il concetto del diritto pubblico non si può dedurre dalla citata legge. — 721. La legge delle guarentigie risponde agli altri principii di giustizia e di libertà. — 722. La estraterritorialità del Papa non vale ad attribuire ad esso l'immunità assoluta. — 723. Si chiarisce il concetto vero della condizione giuridica del Papa di fronte allo Stato. — 724. Della posizione giuridica del Papa in quanto presiede all'amministrazione della Chiesa. — 725. Gli atti di amministrazione da cui derivano rapporti di diritto privato devono essere retti dal diritto comune. — 726. Se le difficoltà che possono sorgere nelle esecuzioni delle sentenze devono modificare i principii circa la giurisdizione. — 727. Concetto giuridico che motivò la legge per le guarentigie. — 728. Come codesta legge non abbia carattere di legge internazionale; natura di essa. — 729. Come la predetta legge formi parte del diritto pubblico interno. — 730. Come il Parlamento abbia diritto di modificarla. — 731. Come i Governi stranieri non abbiano nell'attualità alcun diritto d'ingerirsi nella questione romana. — 732. Nell'attuale stato di cose non esiste alcuna obbligazione giuridica positiva di diritto internazionale tra l'Italia e gli altri Stati. — 733. Come i Governi potrebbero accordarsi nel determinare i diritti della Chiesa cattolica e quelli del suo Capo.

692. Noi abbiamo già esposto quale sia la base, secondo il nostro modo di vedere, della condizione giuridica internazionale della

Chiesa cattolica romana e conseguentemente dei diritti internazionali, che competono ad essa ed al Papa.

Dobbiamo non pertanto ripetere che l'ente *Chiesa*, come noi l'intendiamo, è *l'universa congregazione dei credenti, che risulta dall'attuale e continua spirituale comunione delle anime unite nella medesima fede, e nell'adempimento della medesima legge religiosa sotto la suprema autorità di un Capo, che presiede il sacerdozio che ad esso deve obbedire, e al quale è affidato di mantenere in tutto il mondo l'unità del dogma e della credenza, la purità della morale, e dare le norme agli spiriti dei fedeli illustrando e predicando la legge promulgata dal fondatore: regolando i riti, le cerimonie, le preghiere: amministrando i sacramenti: diffondendo i canoni e la dottrina coll'esempio e colla persuasione.*

693. Il primo dei diritti, che secondo la natura stessa della istituzione compete alla Chiesa è quello di libertà, tale diritto deve essere ad essa attribuito sia per quanto concerne la sua formazione, sia per quanto concerne lo sviluppo della sua attività e il suo governo.

La libertà della Chiesa sotto il primo aspetto si confonde con la libertà della religione spettante agl'individui, che, siccome dimostrammo nell'antecedente capitolo, deve essere riguardata come un diritto internazionale dell'uomo; per la qual cosa tale diritto non può perdere la sua propria natura, quando esso si consideri come un diritto della comunione spirituale in atto, e dell'aggregazione degli uomini uniti dalla medesima fede.

La libertà del governo della Chiesa poi si riassume nel libero esercizio di tutte le funzioni della suprema podestà ecclesiastica, che deve soprintendere a mantenere l'unità del dogma e la purezza della morale, e nei liberi rapporti del Capo della Chiesa (a cui spetta l'autorità e il potere a riguardo della disciplina e del culto religioso) col sacerdozio. Ora riesce evidente, che senza questa libertà di funzioni, e di rapporti, vale a dire senza la libertà del governo sarebbe manomessa la libertà stessa della Chiesa.

694. Conviene però che uno ponga in opera tutto l'accorgimento onde non cadere nell'equivoco a riguardo della libertà, che noi diciamo spettare alla Chiesa cattolica romana nello sviluppo della sua attività mondiale, e del suo governo, che si allarga e si estende in tutte le regioni dell'universo.

Bisogna a tal fine mettersi bene in mente, che la libertà giuridica di ogni persona consiste nel libero esercizio delle sue facoltà naturali dentro la cerchia del proprio diritto. Ora la cerchia del diritto, il quale è proprio della Chiesa, e delle sue facoltà naturali è determinata dalla natura stessa di tale istituzione, la quale, stando al concetto del suo divino fondatore, è un'istituzione ordinata ad agire sugli spiriti con mezzi meramente spirituali, come sarebbero quelli della diffusione della legge religiosa, della fede, della credenza, mediante la predicazione e l'ammaestramento e senza adoperare coazione tanto diretta quanto indiretta essa si fosse, raggiri e subdoli modi, che toglierebbero alla credenza religiosa il carattere che deve avere, quello cioè di essere il risultato della persuasione libera e spontanea.

Il diritto di libertà internazionale, che noi diciamo appartenere alla Chiesa cattolica, intendiamo quindi che possa essere attribuita ad essa, finchè essa rimane nella sfera del suo proprio diritto, e riteniamo che essa possa esigere il rispetto di tale diritto di fronte a tutti gli Stati.

Uno Stato che volesse manomettere la libertà della Chiesa a riguardo della dottrina, del dogma, dei sacramenti, e di quanto concerne le credenze religiose e la fede: ovvero che volesse ingerirsi del governo di essa con diritto di sindacare l'autorità più o meno estesa spettante al Capo della Chiesa rispetto a tutto il sacerdozio: o il modo secondo cui tale autorità fosse esercitata: o inframmettersi nei rapporti della gerarchia sacerdotale: o renderli malagevoli e difficili, un Governo siffatto violerebbe un diritto naturale spettante alla Chiesa, quello cioè di libertà, che ad essa spetta come persona, che esiste di per sè ed indipendentemente dal riconoscimento dello Stato, e che avendo una sfera di attività, che si estende in tutte le parti del mondo, ha diritto di esigere, che il libero esercizio delle sue facoltà e delle sue funzioni sia da tutti e da ogni singolo Stato rispettato.

695. Da questi medesimi principii deriva, che al Papa come Capo della Chiesa spetta l'indipendenza e l'inviolabilità personale in tutto quello, che concerne l'esercizio della suprema autorità, che egli ha, come preposto al governo della Chiesa e Capo della gerarchia sacerdotale.

Non si può quindi negare al Sommo Pontefice il diritto di pro-

mulgare (osservando le forme della costituzione della Chiesa e delle quali non ha neanche diritto d'ingerirsi lo Stato) le leggi canoniche relative al domma e alla disciplina: di decidere le questioni di dottrina: di convocare e di celebrare liberamente i concilii: di promulgare le regole del buon costume, e della condotta in coscienza: di correggere i manchevoli, comminando le censure, e le pene ecclesiastiche, o dichiarando i peccatori incorreggibili fuori della Chiesa. Siano tali atti del Papa favorevoli o contrari ai fini e agli interessi degli Stati, siano essi all'uno o all'altro di codesti Stati aggradevoli o disaggradevoli, nessuno dei medesimi potrebbe dichiarare il Sommo Pontefice responsabile, o sindacare l'uso che esso avesse fatto del suo potere spirituale, senza offendere la libertà stessa della Chiesa e la successiva conseguente indipendenza ed inviolabilità di lui.

Dev'essere per altro sempre ben inteso che, siccome l'indipendenza può spettare, secondo il diritto internazionale, all'autorità suprema che governa la Chiesa, finchè essa rimanga nella sfera della propria competenza, così è mestiere ammettere, che l'indipendenza e l'invioabilità personale debbano essere riconosciute come prerogative internazionali del Sommo Pontefice, finchè esso resti nella cerchia della sua competenza giuridica, che consiste sempre nell'usare la sua autorità per agire sugli spiriti e ottenere l'osservanza spontanea dei suoi precetti mercè l'ammaestramento e la persuasione, non adoperando nessun mezzo esterno coercitivo diretto o indiretto.

696. Avendo in tal modo chiarito il concetto della libertà internazionale, che a noi sembra spettare alla Chiesa romana e al suo Capo, riesce facile di determinare di questa e del sacerdozio la condizione giuridica di fronte alla legge interna di ciascun Stato.

Nessun Governo può impedire alla suprema potestà ecclesiastica di promulgare il dogma, la dottrina e le regole che sono suggerite come norma delle idee e dei sentimenti dei credenti, e dichiarare responsabili coloro che nel santuario della loro coscienza le accettino per osservarle. Però quando tale dottrina sia il motivo di atti esteriori, che possono essere reputati contrarii agli interessi dello Stato ed agli ordinamenti pubblici tutelati da esso, incombe al medesimo di provvedere, e siccome egli ha diritto di decidere con la più completa autonomia circa quello, che può

giovare e che può nuocere alla cosa pubblica e agli interessi sociali, così potrà e dovrà tutelare il diritto sociale di fronte all'evoluzione esteriore del sentimento religioso e agli atti esterni che siano la conseguenza di esso.

697. Ci pare una strana idea, e non al certo corretta, quella di coloro che si spingono fino a sostenere che la Chiesa possa pretendere la libertà assoluta, anche per quello che concerne l'evoluzione esteriore del suo governo, e che lo Stato possa ad essa accordare tale libertà senza compromettere il diritto proprio e gl'interessi sociali. Questo infatti condurrebbe ad ammettere, che anche quando la podestà ecclesiastica e il sacerdozio uscissero dalla sfera delle cose sacre e spirituali, e che in luogo di governare e amministrare spiritualmente, entrassero nel dominio delle cose umane, sulle quali deve regnare esclusivamente il sovrano dello Stato, questi potesse restare indifferente. La libertà, come diritto internazionale della Chiesa, l'ammettiamo e la sosteniamo, ma sempre nel campo della sfera giuridica di tale istituzione, la quale per noi si compendia nel concetto preciso dei Santi Padri, i quali dicevano agl'imperatori: *Dio ha dato a noi le cose sacre, a voi le altre*, concetto che è conforme a quello del divino fondatore: *Date a Cesare quello che è di Cesare, a Dio quello che è di Dio*.

Nessun potere umano poteva impedire al Papa di fraintendere alla propria maniera la sua divina missione e promulgare il *Sillabo*. Questa è una delle materie nel dominio della Chiesa e del santuario della coscienza dei credenti, ai quali spetta il diritto di decidere internamente, se intendono reputare come legge ecclesiastica il *Sillabo*, e se debbano essere tenuti a considerarlo come regola della loro condotta. Ma quando coloro, che sono preposti al governo della Chiesa, e che reclamano la libertà di ammaestrare, pretendono pubblicare nei libri, che essi mettono nelle mani dei giovani inesperti, il *Sillabo*, o altre proposizioni somiglienti, con le quali offendono il diritto pubblico e gli ordinamenti politici, lo Stato ha il diritto e il dovere d'intervenire onde tutelare il diritto proprio, e spetta al pubblico potere di decidere, colla più completa autonomia, se tali fatti esterni debbano essere permessi o vietati e puniti, assoggettandoli al diritto comune.

698. Questo principio noi lo riteniamo applicabile alla pubblica-

zione degli Atti della Chiesa in generale. Dato il libero esercizio internazionale del potere spirituale, non si potrà certamente impedire che siano portati a conoscenza dei fedeli gli Atti della Chiesa, rappresentata dai Concilii o dal suo Capo supremo. Notiamo per altro, che lo Stato deve dichiararsi assolutamente estraneo ed incompetente per quanto riguarda la pubblicazione degli Atti, che si riferiscono al dogma, essendochè questi concernano la credenza e la fede, e non trovino applicazione fuori della coscienza del credente, ma che non si può dire lo stesso per gli Atti che riguardano la disciplina. La potestà ecclesiastica può infatti, nel dettare le norme disciplinari, eccitare i fedeli a fare atti in opposizione al diritto pubblico dello Stato, e agli ordinamenti civili e politici. Ora, stando nel nostro ordine d'idee, ne consegue la necessità di ammettere, che ciascun Governo possa colla più completa autonomia decidere circa quanto concerne il permettere o il proibire la formale pubblicazione degli Atti della seconda categoria. Il partito migliore sarebbe certamente quello di lasciarli pubblicare liberamente e colpire poi col diritto comune i fedeli, che in esecuzione di tali norme, agissero in opposizione col diritto territoriale. Se però un Governo stimasse di appigliarsi al partito di vietare la pubblicazione formale di tali atti, non gli si potrebbe contestare il diritto di sancire tale divieto, purchè però anche facendo questo, non violasse la libertà della Chiesa.

Poniamo ad esempio che il Papa, a fine di superare l'ostacolo della formale pubblicazione, mutasse la legge canonica a riguardo dell'obbligatorietà degli atti disciplinari. Secondo il diritto ecclesiastico codesti atti, non acquistano forza legale a riguardo dei credenti che mediante la formale loro pubblicazione (1). Ora, supponiamo che il Papa dichiarasse obbligatorii gli atti disciplinari, anche quando si arrivasse ad acquistarne, in qualunque maniera, cognizione in via privata, e che ingiungesse poi ai sacerdoti di portarli a cognizione dei fedeli, non dal pulpito, ma nella confessione o altrimenti. Ciò posto, bisognerebbe pure ammettere nel nostro ordine di idee, che nessun Governo, senza violare la libertà

(1) È per questo, che il Decreto del Concilio di Trento sulla forma della celebrazione del matrimonio non fu considerato obbligatorio là ove non fu formalmente pubblicato.

della Chiesa, potrebbe impedire che fosse promulgato l'atto del Papa che avesse mutata la legge canonica, o punire il sacerdote, che nell'amministrare i Sacramenti, avesse trovato modo di portare a conoscenza dei credenti le norme disciplinari, delle quali fosse stata vietata la formale pubblicazione.

699. Concludiamo quindi, doversi riguardare come un diritto internazionale del Sommo Pontefice quello di avere libera comunicazione col sacerdozio e coi fedeli sparsi in tutte le parti del mondo, e reciprocamente.

Conseguentemente, non solo il Papa dev'essere in questo libero ed indipendente da qualsiasi controllo da parte del potere pubblico, ma il sacerdozio stesso, che nell'amministrare i Sacramenti e nell'adempire gli atti del suo ministero partecipa al governo spirituale della Chiesa, deve essere esente, a causa di tali atti, da qualunque molestia e da qualunque sindacato da parte dell'autorità politica.

700. Ora dobbiamo discorrere del diritto spettante al Papa di avere libera comunicazione con tutti i Governi, che vogliono stabilire relazioni con esso, nella sua qualità di Capo della Chiesa cattolica.

Partendo sempre dal concetto, che a noi è sembrato inesatto, che cioè agli Stati soltanto spetti l'esercizio dei diritti internazionali, a cagione dell'essere essi solamente *Personae* soggette al diritto internazionale, hanno alcuni dedotto, che al Papa non potesse competere il diritto di mantenere le relazioni diplomatiche con i Governi stranieri. " Costituendo, scrive Esperson, il diritto di legazione tanto attivo quanto passivo, un diritto essenziale di ogni Stato indipendente, come potrebbe tale diritto annoverarsi tra le prerogative del Papa, dopo di avere perduto egli la sovranità politica per l'avvenuta estinzione giuridica dello Stato pontificio, il quale rinunziando alla propria autonomia col solenne plebiscito dei suoi abitanti, divenne una provincia annessa al Regno d'Italia? „

Da queste premesse il citato scrittore conclude, che i ministri accreditati dai Governi stranieri presso il Papa, intanto hanno diritto di essere considerati come rivestiti del carattere di ministri pubblici stranieri, in quanto il Governo italiano ha attribuito al Papa il diritto di legazione colla legge sulle guarentigie della Santa Sede del 1871, e che è pure in facoltà dell'Italia di con-

siderare codesti ministri stranieri come privati, assoggettandoli al diritto comune (1).

Per contrario, il cardinale Jacobini, nella nota pubblicata nel 1882, a proposito della sentenza della Corte d'Appello di Roma, nella causa Theodoli-Martinucci, sostenne non essere stato mai il Papa privato della sovranità *de jure et de facto*; *de jure*, a cagione del non avere egli mai rinunciato alla sovranità di Roma e delle provincie pontificie, e *de facto*, perchè esso esercita il diritto di legazione, il quale, siccome non può essere esercitato se non da chi sia sovrano, ed è difatti esercitato dal Papa, che riceve ed invia i ministri pubblici, così implica l'essere il Papa nell'esercizio effettivo dei diritti di sovranità pel dato e fatto, che gli Stati accreditano i loro ministri presso la Santa Sede, con che essi vengono a riconoscere, che il Papa è nell'attuale esercizio dei diritti di sovranità (2).

Noi non possiamo veramente accettare nè l'una, nè l'altra delle due opinioni, e reputiamo opportuno poi di notare, che gli argomenti addotti a sostegno di ciascheduna di esse, non trovano altra base che la confusione, la quale è derivata dall'ammettere che gli Stati solamente sono soggetti al diritto internazionale, e che essi soli possono esercitare diritti estraterritoriali.

701. Accettando quello, che a noi sembra incontestabile, che cioè la Chiesa sia una persona del consorzio umano, e quindi che il Papa, che la rappresenta, abbia di per se stesso e *de jure* una posizione giuridica internazionale, si deve ammettere conseguentemente, che lo stesso possa liberamente comunicare con tutti i Governi che vogliono avere rapporti con lui, onde regolare d'accordo quello che può concernere il governo esteriore della Chiesa, e qualsisia materia a riguardo della quale la potestà ecclesiastica si trovi in rapporto col diritto pubblico interno e con ciascuna legge territoriale. A stabilire e a mantenere queste comunicazioni non si poteva mai, come non si può richiedere il beneplacito

(1) ESPERSON, *Diritto diplomatico* (§§ 51, 52). Confr. PRADIER-FODÉRE, *Cours de droit diplomatique* (Tom. I, p. 195) e la monografia da me pubblicata nel *Digesto italiano "Agenti diplomatici"* (§ 22).

(2) Un estratto della nota del cardinale Jacobini pubblicato da un giornale tedesco, fu riprodotto dal giornale *la Rassegna* nel suo numero del 6 dicembre 1882.

dell'Italia, ma solo quello di ciascuno dei Governi, che vogliono stabilire tali rapporti col Capo della Chiesa.

Noi abbiamo detto e ripetuto che il Papato ha *jure suo* la personalità giuridica internazionale, perchè esso rappresenta la suprema autorità della Chiesa, e che in tale sua qualità ha diritto di estendere, come estende indefinitamente l'impero della sua autorità spirituale in tutte le parti del mondo, ove si trovano fedeli, che volontariamente riconoscono la sua autorità. Abbiamo detto, che evvi un lato pel quale l'esercizio di tale suprema autorità internazionale sfugge a qualunque controllo, a qualunque sindacato da parte del potere politico, e questo è quello che concerne il governo della Chiesa rispetto alla coscienza dei fedeli; che evvi poi un lato che cade sotto il sommo potere della sovranità territoriale, e questo è quello che concerne l'evoluzione esteriore del ministero ecclesiastico, e che concerne il culto in quanto esso è manifestazione esterna del sentimento religioso dei credenti, e conseguentemente abbiamo concluso, che quando la potestà ecclesiastica entri nella sfera delle cose umane, che sono soggette alla suprema autorità dello Stato, essa, alla pari di tutte le altre Chiese riconosciute, e di tutte le istituzioni che si svolgono all'interno dello Stato, si deve trovare e si trova di fronte al diritto comune.

Ciò premesso è facile comprendere, che due sistemi sono possibili all'interno di ciascuno Stato, quello cioè dell'antagonismo permanente, che consiste nel lasciare nell'indeterminato e nell'indefinito ciò che appartiene alle cose sacre, alle cose spirituali e interiori, e ciò che appartiene alle cose temporali, e che soggiace necessariamente alle funzioni esterne dello Stato. Questo sistema è veramente il meno savio e il meno pratico, perchè esso conduce a rendere permanente uno stato di reciproca resistenza da parte della suprema potestà ecclesiastica, onde impedire le invasioni in quello che appartiene al libero esercizio del suo potere spirituale, e da parte della sovranità nazionale, onde impedire che l'autorità ecclesiastica entri nella sfera delle cose temporali.

L'altro sistema è quello degli accordi, delle negoziazioni, delle buone intelligenze coordinate a prestabilire e predeterminare quale sia la sfera delle *cose sacre* (rispetto alle quali lo Stato deve riconoscere la propria incompetenza) e quale quella delle cose *non sacre*, le quali sono sotto l'impero dello Stato.

Tali accordi, tali negoziazioni, tali buone intelligenze, si possono anche concretare nelle convenzioni, sotto la forma di concordati, i quali, conclusi con tale scopo, determinerebbero la posizione della Chiesa in ciascuno Stato di fronte al diritto pubblico territoriale, e che per l'oggetto e pel fine, cui dovrebbero essere ordinati, formerebbero parte del diritto pubblico territoriale, e sarebbero quindi temporanei e mutabili, come lo è ogni materia che al diritto territoriale si riferisce.

Siccome però neanche questo potrebbe mai bastare, e sarà sempre per essere utile di rendere meno frequenti i casi di resistenza, e più facili le negoziazioni, così ciascun Governo potrebbe, nell'interesse della cosa pubblica, entrare in relazione diretta col Capo della Chiesa mediante le legazioni permanenti o i ministri accreditati.

702. Ora non possiamo veramente comprendere, come tale diritto possa essere mai negato ai Governi e alla Chiesa, e come per esercitarlo possa essere mai necessario il beneplacito dell'Italia; o come, dato l'esercizio attuale di tale diritto, si possa trovare in questo alcuna cosa che implichi l'esercizio del potere temporale, che una volta spettava al Papa, quando, oltre all'essere Capo della Chiesa, era Re di Roma.

Supponiamo che la legge italiana, che è denominata delle guarantee della Santa Sede, non fosse stata mai pubblicata, o che fosse abrogata dal Parlamento italiano, che come dimostreremo, ne ha il diritto. Si potrebbe da questo forse dedurre che, se la Francia, o la Germania, o la Spagna, volessero mantenere comunicazioni dirette col Papa, non avessero il diritto di farlo? E dato poi che tali Governi avessero nominato una persona per mantenere tali rapporti presso il Sommo Pontefice, e l'avessero investita dell'alto ufficio di rappresentare lo Stato, e che fossero state adempiute tutte le formalità richieste secondo il diritto internazionale, affinchè la persona nominata potesse ritenersi debitamente e legalmente investita del pubblico potere di rappresentarvi lo Stato; si potrebbe forse sostenere che detta persona non dovesse essere considerata come rivestita di tutte le prerogative che spettano a chi rappresenta lo Stato nella sua qualità come tale? Che se le prerogative spettanti secondo il diritto internazionale ad una persona rivestita del carattere pubblico di rappresentante di uno

Stato fossero manomesse, come sarebbe ad esempio il caso dell'avere l'autorità politica rovistato i documenti di Stato ad essa affidati, e di averla perquisita, o di averla arrestata per impedirgli di recarsi al luogo di sua destinazione, e via dicendo, si vorrebbe forse in questo caso sostenere, che l'offesa fatta al rappresentante della Francia, della Germania o della Spagna, accreditato come tale presso il Papa, non dovrebbe qualificarsi come offesa arrecata ad un ministro pubblico e soggetto come tale a tutte le sanzioni e a tutte le regole stabilite dal diritto internazionale a riguardo di chi riveste tale qualità?

703. Non si può, a noi sembra, sostenere, che il diritto di legazione attiva e passiva sia stato attribuito al Papa dalla legge delle guarentigie, o che l'Italia avrebbe potuto con pieno diritto concedere o negare tale facoltà, o decidere se ai rappresentanti dei Governi stranieri, accreditati presso la Santa Sede, avrebbe dovuto essere applicato il diritto internazionale, o il diritto comune, applicabile a qualunque privato, come sostiene Esperson. No, il diritto di mantenere le relazioni coi Governi stranieri appartiene al Papa per la sua condizione giuridica internazionale; la facoltà di esercitarlo attivamente, rispetto a quegli Stati che vogliono entrare in rapporti con esso per fini esposti innanzi, è un vero diritto reciproco spettante al Papa e a ciascuno dei Governi, il quale diventa un diritto attuale e concreto mediante il reciproco consenso; la conseguente necessità poi di considerare le persone debitamente e legalmente rivestite della qualità di ministro pubblico dello Stato che le avesse inviate, e come tali protette dal diritto internazionale e soggette quindi a tutte le regole da esso stabilite a riguardo di chi rappresenta lo Stato, deriva da che i rapporti fra l'Italia e gli Stati stranieri sono retti dal diritto internazionale, il quale deve naturalmente reggere pure i rapporti fra l'Italia e i rappresentanti di Stati stranieri.

Certamente, se il Papa volesse inviare i suoi ministri presso gli Stati stranieri nella sua qualità di sovrano di Roma: o se gli altri Governi volessero accreditare i loro ministri presso il Papa nella sua qualità di Re di Roma, ciò non potrebbe essere mai legittimato coi principii del diritto internazionale moderno, essendochè della posizione giuridica del Papa, come *ex* Re di Roma, non si possa discorrere altrimenti da quello che si

discorrerebbe di qualsiasi principe legittimamente spossessato in virtù di plebiscito. Nessuno può esercitare i diritti di sovranità politica nei rapporti internazionali senza essere *de jure* e *de facto* sovrano in atto di uno Stato, e siccome sarebbe violato il diritto internazionale pel dato e fatto dell'accreditare uno Stato il suo rappresentante presso l'*ex* Re di Napoli Francesco Borbone, o dal ricevere un ministro da esso inviato, così lo sarebbe parimente pel dato e fatto dell'accreditare o del ricevere un inviato del Papa nella qualità di ministro di esso, come *ex* Re di Roma, o del ricevere il Papa l'inviato di un principe spodestato nella qualità di ministro pubblico.

Per contrario, riconoscendo, come è di fatto, che il commercio internazionale tra il Capo della Chiesa e i Governi stranieri risulta dalla natura delle cose; che la facoltà di provvedere e mantenere tale commercio è un vero diritto della Chiesa e di ciascuno dei sovrani costituiti; che tale diritto può attuarsi mediante il reciproco accordo delle parti; che quando sia attuato, non si può considerare altrimenti che come esercizio di un diritto spettante alle persone del consorzio internazionale, e che dev'essere quindi come tale retto dal diritto internazionale; ne deriva, che il diritto di legazione spetta al Papa come Capo della Chiesa, ed indipendentemente dalla legge italiana, e che l'esercizio di esso non può altrimenti essere riguardato, che come l'esercizio di uno dei diritti internazionali del Sommo Pontefice, e senza che si possa trovare in esso alcun elemento per considerarlo come esercizio di sovranità politica, e dar luogo alle pretese infondate del Papato, di essere cioè nell'attuale esercizio dei diritti della sovranità temporale.

Tutto quello che l'Italia aveva diritto di fare, e che ha fatto mediante la legge delle guarentigie, è stato di assumere formale impegno di garantire nel territorio italiano agl' inviati dei Governi esteri presso il Papa le prerogative e le immunità che spettano agli agenti diplomatici, secondo il diritto internazionale, e di garantire inoltre agl'inviati di Sua Santità presso i Governi esteri, le prerogative ed immunità d'uso che, secondo il diritto internazionale, sono dovute ai ministri pubblici che si recano al luogo di loro destinazione.

La quale formale obbligazione non si può dire essere un'ob-

bligazione vana nell'ordine d'idee da noi esposte. Invero, ai ministri pubblici, che attraversano il territorio di un terzo Stato per recarsi al luogo di loro destinazione, non sono attribuiti, secondo l'opinione della maggioranza dei pubblicisti, gli stessi diritti e le stesse prerogative che ad essi competono nel luogo in cui esercitano la loro missione (1). Infatti, secondo i principii più comunemente ammessi, siccome il carattere pubblico di ministro straniero, da cui derivano tutti i diritti e tutte le prerogative, non s'intende stabilito che mediante la presentazione delle credenziali, e rispetto allo Stato presso cui il ministro è accreditato, così ne segue, che il ministro non possa pretendere il godimento dei suoi diritti e delle sue prerogative, che in codesto Stato. I terzi Stati non sono obbligati ad altro, che ad osservare di fronte a tali ministri quelle regole che, secondo gli usi e la cortesia internazionale, sono stabilite a riguardo delle persone rivestite di carattere pubblico. Alcuni pubblicisti fanno a tale regola la sola eccezione dell' avere il Governo preventivamente acconsentito ai ministri pubblici stranieri di attraversare il territorio cogli onori ad essi dovuti per la pubblica dignità, della quale sono rivestiti.

704. Ciò posto, si comprende, come l'Italia non poteva contestare il diritto di legazione al Papa, o decidere se agl'inviati dei Governi stranieri presso il Papa dovesse essere o no applicabile il diritto internazionale, che concerne i ministri pubblici che attraversano il territorio di un terzo Stato, poteva solo concedere ai ministri stranieri accreditati presso il Papa di stabilire la loro residenza nel territorio italiano, e risiedervi non come i ministri che attraversano il territorio di un terzo Stato, ma con tutti i diritti e con tutte le prerogative dovute ai ministri stranieri che sono accreditati presso il nostro Sovrano. Con tale concessione i ministri stranieri accreditati presso la Santa Sede, hanno potuto stabilire la sede della legazione in Roma, e starvi con tutti gli onori, i diritti e le prerogative dei ministri accreditati presso il nostro Governo, in luogo di godere le sole prerogative ad essi

(1) Vattel (§§ 84, 85). — Pradier-Fodéré, note al Vattel e *Cours de droit diplomatique* (T. 2, p. 33). — Heffter, *Dr. international* (§ 207). — Calvo, *Dr. international* (§ 601). Vedi pure la mia monografia sulla parola *Agenti diplomatici*, § 318 e seg. del *Digesto italiano*.

spettanti secondo il diritto internazionale di esser cioè nella condizione dei ministri pubblici che attraversano o dimorano nel territorio di uno Stato presso del quale non sono accreditati.

Così pure senza mettere gl'inviati del Papa nella condizione di ottenere il previo consentimento del nostro Governo, onde potere attraversare il territorio italiano sotto la tutela del diritto internazionale applicabile agli agenti diplomatici, la legge stessa ha sancito a loro vantaggio tale favore accordando ad essi tutte le considerazioni, diritti e prerogative a loro dovuti a cagione dell'alto ufficio d'inviati del Sommo Pontefice presso un Governo straniero, e della loro qualità come tali.

705. Passiamo ora a discorrere dei voluti diritti di sovranità del Papa.

Nessuno dei diritti di sovranità temporale può essere oggidì attribuito al Papa, e riteniamo essere un vero controsenso giuridico l'ammettere che il Papa, dopo la posizione che gli è stata fatta dalla forza degli avvenimenti, che hanno prodotta la legale annessione di Roma e delle provincie romane al Regno d'Italia, possa esercitare i diritti di sovranità temporale limitatamente almeno al Vaticano ove egli ha stabilito la sua sede.

706. A fine di eliminare ogni equivoco a riguardo della pretesa sovranità territoriale del Papa, reputiamo opportuno notare, che nella soluzione di questa controversia non si può tener conto della capitolazione firmata il 20 settembre 1870 dai comandanti dell'armata italiana e delle truppe pontificie, con la quale i patti relativi alla resa di Roma furono concordati. Secondo risulta dal testo della detta capitolazione, che riportiamo tra i documenti in appendice, i generali delle due armate esclusero nella resa pattuita la parte che trovavasi limitata al sud dai bastioni di San Spirito, e che comprendeva il monte Vaticano e Castel S. Angelo, e che costituiva la città Leonina. Soderini (1) invoca tale documento per dedurre, che essendo stato lasciato in potere del Papa la città Leonina, la sua sovranità territoriale, limitatamente a tale parte, fu riconosciuta e che essendo stata pattuita nella capitolazione, si deve pure considerare come una condizione del-

(1) *La sovranità del Papa presa ad esame nella vertenza Theodoli-Martinnucci* — *Rassegna italiana* (dic. 1882, pag. 556).

l'annessione del territorio romano al Regno d'Italia, annessione che non poteva comprendere quella parte di territorio tuttora lasciata nel dominio del Papa, e sulla quale deve riconoscersi conseguentemente la sovranità territoriale di esso.

L'errore sostanziale di tale ragionamento consiste in questo: nel disconoscere la natura giuridica e l'oggetto della capitolazione.

Allorquando una fortezza o un corpo di truppe, cessando la resistenza, voglia rendersi al nemico, i comandanti possono stabilire le condizioni della resa. Lasciando da parte ogni discussione circa la facoltà di concludere una capitolazione e circa quanto concerne il modo e la forma per concluderla e gli effetti di essa a riguardo delle operazioni di guerra (del che ci occuperemo a suo luogo), notiamo soltanto, che siccome la capitolazione è una convenzione di guerra stipulata per regolare i fatti di guerra, gli interessi militari e le questioni che possono riferirsi ai rapporti degli eserciti belligeranti, così per la sua natura e pel suo scopo essa non può mirare ad altro, che a determinare i diritti e doveri reciproci delle armate belligeranti, e a stabilire i patti e le condizioni relative alle operazioni militari, al trattamento delle truppe capitolanti, al modo con cui sarà effettuata la consegna delle armi e del materiale da guerra, al modo di occupazione della fortezza e sue dipendenze, alla posizione delle truppe vincitrici, agli obblighi di queste verso le persone e rispetto ai beni dei cittadini. Tutto ciò può essere oggetto di capitolazione, ed è nella competenza dei comandanti delle armate, perchè spetta a questi di trattare e di convenire circa tutto quello, che si può riferire alla posizione degli eserciti belligeranti o che concerne le operazioni militari e le necessità nate in conseguenza dei fatti d'arme.

Tutti i pubblicisti sono concordi nell'ammettere che, secondo i precetti del diritto internazionale e dell'onore militare, i patti concordati mediante una capitolazione devono essere gelosamente osservati ed eseguiti in buona fede (1), ma nessuno ha mai opinato, che i patti e le condizioni stipulate in una capitolazione, onde regolare gl'interessi militari eventuali o temporanei, potessero essere interpretati come patti relativi alla costituzione politica

(1) Vedi BLUNTSCHLI, *Droit international* (§ 697). — PHILLIMORE, *International Law* (Vol. 3, § 122). — CALVO, *Dictionnaire de droit international* (Tom. 1°, pag. 122). Vedi pure *Istruzioni per le armate degli Stati Uniti* (§ 145); *Rego-*

ed allo stato e condizione giuridica degli abitanti del territorio, che abbia capitolato. Sarebbe veramente fuori della competenza delle autorità militari belligeranti il pattuire in una capitolazione circa la condizione politica ed amministrativa degli abitanti del territorio. Questo può essere oggetto del trattato di pace o del trattato di cessione concluso tra i due sovrani, e sarebbe un vero assurdo il confondere una capitolazione, che è pure una convenzione di diritto internazionale, con un trattato internazionale vero e proprio (1).

I principii relativi a questa materia sono stati fissati e ben determinati dal nostro legislatore nel regolamento pel servizio in guerra delle armate italiane, nel quale trovasi ben definita la competenza dell'autorità militare nello stipulare le capitolazioni, e ciò che può essere oggetto di tali convenzioni, ed è poi così disposto: *“ Non sarà in facoltà dei contraenti lo stabilire clausole che abbiano relazione alla situazione ed alla sorte politica ed amministrativa della fortezza che capitolata, o di altro territorio qualsiasi (2) „*.

707. Dalle quali cose ne consegue, che, se pure nella capitolazione firmata nella villa Albani dal generale Cadorna fosse stato stipulato qualche patto relativo alla sovranità territoriale del Papa ed alla condizione politica e civile degli abitanti della città Leonina, tale patto avrebbe dovuto essere considerato come non apposto, imperocchè, siccome non è nella competenza dell'autorità militare di stipulare patti, che abbiano relazione alla costituzione politica ed alla sorte politica degli abitanti, così tale patto non avrebbe potuto formare oggetto di convenzione militare valida. Nel fatto però non si trova nella capitolazione del 20 settembre nulla di quello che concerne la condizione politica dei cittadini romani e la sovranità temporale del Papa, ma solo quello che si riferiva alla posizione che dovea prendere l'armata italiana

lamento di servizio in guerra per le truppe italiane. (Art. 1158); Le leggi della guerra, dichiarazione di Bruxelles (§ 46).

(1) Ecco quello che scrive CALVO: “ Le commandant des troupes qui menacent ou assiègent une ville, a le droit de faire insérer dans la capitulation des conditions concernant les opérations militaires, la personne ou les biens des soldats, de la garnison ou des habitants, mais AUCUNE STIPULATION SE RAPPORTANT À LA CONSTITUTION POLITIQUE ET À L'ADMINISTRATION DE LA VILLE QUI CAPITULE „. Opera citata (pag. 123).

(2) Articolo 1155, 2° comma.

vincitrice e al materiale di guerra ed agli oggetti, che le truppe pontificie capitolanti doveano consegnare. Concludiamo quindi che la capitolazione del 20 settembre non può influire menomamente nella soluzione della questione dei diritti di sovranità territoriale spettanti nell'attualità al Papa. Onde discorrere esattamente intorno ad essi, fa di mestiere riferirsi invece agli avvenimenti che ebbero per risultato l'annessione di Roma al Regno d'Italia ed alla condizione giuridica di cose, che è stata la conseguenza legittima dell'annessione in virtù del plebiscito di tutti gli abitanti delle provincie romane. Ora dobbiamo ripetere che il Papa, dopo la posizione che gli è stata fatta dalla forza degli avvenimenti, non può esercitare i diritti di sovranità politica, perchè egli non possiede alcuna parte di sovranità territoriale.

708. I diritti di sovranità politica si riassumono nel potere supremo di esercitare l'*imperium*, la *publica auctoritas* e la *jurisdictio*, e non si possono altrimenti supporre esistenti che in rapporto ad un territorio soggetto alla suprema potestà dell'imperante, e a riguardo delle persone sommesse all'autorità della legge promulgata dal sovrano, rispetto alle quali persone l'imperante ha non solo il potere di dichiarare il diritto, *quod proprium est jus dicere*, secondo disse Vico, ma quello di assicurarne il rispetto e l'osservanza, adoperando la forza coattiva contro coloro che non volessero riconoscere l'autorità della legge e dei suoi precetti imperativi. È questo indispensabile onde rendere attuale ed effettiva l'autorità del sovrano politico, *juris dictio sine aliqua coercitione nulla est*, o come disse Voet: *vana et illusoria erit jurisdictio nisi nervos habet imperii*. Ora, siccome alla suprema potestà della Chiesa non può competere l'*imperium*, la *publica auctoritas* e la *jurisdictio*, nel senso testè mentovato, così riesce evidente che ad essa non possano competere assolutamente i diritti della sovranità temporale.

709. Non vale addurre in contrario che alla Chiesa compete pure la giurisdizione e l'*imperium*. Nè l'una cosa, nè l'altra, per quello che ad essa appartiene nella sfera spirituale, intendiamo al certo negare. Bisogna però riconoscere (come gli stessi scrittori di diritto ecclesiastico dichiarano (1)) che la giurisdizione spettante alla

(1) FLEURY, *Institutions du droit ecclésiastique* (3^e p. ch. I).

Chiesa, è quella che si dice giurisdizione impropria, la quale consiste nello stabilire i canoni, decidere tutte le controversie relative alla dottrina o alla fede, istituire e reggere il sacerdozio, comminare le pene ecclesiastiche, però tutto questo non attribuisce alla potestà ecclesiastica alcuna parte di potere coercitivo, nè per azione diretta, nè per azione indiretta, come sarebbe quella del richiedere l'appoggio del braccio secolare a fine di assicurare il rispetto dei suoi decreti o di tutelare l'esercizio dei suoi diritti spirituali.

Il Sommo Pontefice può comminare le pene, ma non potrebbe adoperare il potere coattivo per farle eseguire. Egli può biasimare chi non osserva i suoi comandamenti, ma non può adoperare da ultimo altro espediente che quello di dichiarare il fedele incorreggibile fuori della Chiesa. Ora, se i requisiti indispensabili all'esercizio dei diritti di sovranità temporale o politica mancano del tutto nel sommo potere della Chiesa, come potrebbe mai sostenersi che ad esso tale sovranità possa unquema esser attribuita?

In conseguenza di tali premesse, anche considerando la somma potestà spettante al Sommo Pontefice in rapporto al Vaticano ove egli attualmente risiede, e alle persone che in esso dimorano, non si può al certo ammettere che tale suprema potestà possa essere da Sua Santità esercitata in maniera da implicare l'esercizio dei diritti di sovranità temporale.

Il Sommo Pontefice non può infatti fare le leggi e regolare lo stato civile delle persone, o il godimento e l'esercizio dei diritti civili, perchè evidentemente questo è fuori della sfera della sua competenza come Capo della Chiesa.

Molto meno poi potrebbe ammettersi il diritto di punire le persone addette al suo servizio e all'amministrazione con le pene propriamente dette, imperocchè queste non potrebbero essere applicate che nell'ipotesi che vi fosse una legge penale imperante su di un territorio soggetto all'autorità del legislatore, e che fosse stata violata dalle persone che erano tenute a rispettarla. Sarebbe richiesto inoltre che fosse istituito un tribunale, il quale avesse autorità e giurisdizione per giudicare circa la violazione della legge, e per sentenziare la pena contro l'autore della violazione. Ora riesce evidente, che tale diritto non può essere attribuito al Capo della Chiesa cattolica, il quale deve ammaestrare e continuare

l'opera divina di dominare gli spiriti colla persuasione e senza mezzi coercitivi.

710. Neanche per derimere le contese in materia civile potrebbe il Sommo Pontefice istituire i tribunali nel Vaticano. Certamente nessuno potrebbe togliere, neanche ad un privato che fosse a capo di una grande amministrazione, di assoggettare coloro, che da esso dipendessero e fra di loro venissero a contesa per affari attinenti all'azienda comune, ad alcuni deputati preposti a derimere tali controversie e a farla da giudici. Questo però non basterebbe al certo per attribuire il potere giudiziario a colui, che così avesse disposto, neanche se tutte le persone addette all'azienda riconoscessero l'autorità dei preposti a giudicare, e si sottomettessero ad eseguire il giudicato.

Non occorre veramente dimostrare in questo luogo cosa sia il potere giudiziario, che è uno dei poteri spettanti alla sovranità politica, e come i preposti a decidere le controversie fra le persone addette ad un'azienda non potrebbero essere qualificati come un tribunale, nè i loro verdetti come sentenze. Sono cose tanto elementari ed evidenti che non reputiamo opportuno andare per le lunghe. Il potere giudiziario propriamente detto è uno dei poteri pubblici, il quale non può competere che quando un organismo politico assume quella forma, che secondo il diritto costituisce lo *Stato*, e che non può essere esercitato, che dal sovrano a cui l'esercizio del pubblico potere sia stato affidato. Ora, se il diritto d'istituire i tribunali implica il potere giudiziario, vale a dire uno dei poteri della sovranità politica, e la sovranità politica non può essere secondo il diritto costituzionale e secondo il diritto internazionale attribuita che ad un popolo politicamente organizzato e riconosciuto come Stato, non sappiamo veramente ben comprendere come si sia discusso tanto lungamente circa il diritto spettante al Papa d'istituire i tribunali nel Vaticano, mentre l'assoluta mancanza di ogni diritto a tale riguardo è implicita nell'assoluta mancanza di sovranità politica (1).

(1) La questione dei tribunali vaticani è stata largamente discussa dopo il 1882, in conseguenza dell'azione iniziata da un certo Martinucci contro il Maggiordomo o Prefetto dei Palazzi apostolici e l'Amministratore dei beni della Santa Sede, per ottenere da essi il pagamento di una certa somma della quale

711. La questione però si è complicata, perchè una tal quale sovranità non può essere negata al Sommo Pontefice, e più ancora perchè tale sovranità è stata riconosciuta dall'Italia con la legge delle guarentigie.

La detta legge dispone infatti:

Art. 1. La persona del Sommo Pontefice è sacra e inviolabile.

Art. 2. L'attentato contro la persona del Sommo Pontefice e la provocazione a commetterlo sono puniti colle stesse pene stabilite per l'attentato e per la provocazione a commetterlo contro la persona del Re.

Art. 3. Il Governo Italiano rende al Sommo Pontefice nel territorio del Regno gli onori sovrani, e gli mantiene le preminenze di onore riconosciutegli dai sovrani cattolici.

Nel complesso delle disposizioni sancite con questi articoli si è voluto trovare la base della sovranità secondo il diritto pubblico, alla quale pretende il Papa, a fine poi di dedurre, che al Sommo Pontefice compete ognora l'esercizio dei diritti di sovranità politica, come sarebbe quello d'istituire i tribunali col potere di giudicare le vertenze, nelle quali l'Amministrazione del Vaticano potesse

diceva di essere creditore, perchè dovuta ad esso per opere prestate e lavori fatti nel Vaticano.

Giova premettere che Leone XIII, con un suo *motu proprio* del 25 maggio 1882, avea istituito nel Vaticano due commissioni composta ciascuna da tre prelati da lui nominati, e con facoltà di decidere l'una in prima, l'altra in seconda istanza, circa le azioni contro l'Amministrazione pontificia. Egli avea inoltre istituito il Tribunale supremo composto delle due commissioni riunite e presiedute dall'Auditore generale della Camera Apostolica, al quale dovea essere deferito il giudizio in terza istanza.

Avendo il suddetto Martinucci iniziata l'azione dinanzi ai tribunali italiani, il Prefetto dei Palazzi apostolici citato eccepi la incompetenza dei medesimi. Il Tribunale di Roma con sentenza del 16 agosto rigettò l'eccezione d'incompetenza, e la Corte d'Appello di Roma con una dotta ed elaborata sentenza del 9 novembre stesso anno confermò in ogni sua parte la sentenza del Tribunale. Vedi pel testo della sentenza il *Foro italiano*, anno 1882 e la nota del GABBA, ivi. ORLANDO, *I Tribunali Vaticani*, lettura fatta al Circolo giuridico di Palermo il 21 maggio 1883. BONGHI, *I Tribunali Vaticani*, *Nuova Antologia*, 1° gennaio 1883. BRUSA, *La jurisdiction du Vatican* nella *Revue de droit international*, 1883, pag. 113 e seguenti. MIRAGLIA, *I Tribunali Vaticani e la legge delle guarentigie* negli Atti dell'Accademia delle scienze morali e politiche di Napoli, febbraio 1884. Nel giornale *la Rassegna*, la questione fu largamente discussa nel dicembre 1882 e gennaio 1883.

essere interessata (1), e non è mancato poi chi ha cercato trarre più largo partito dalle prerogative guarentite al Papa con la legge del 1871, e considerando che, a norma degli articoli 7 e 8 di detta legge, i diritti giurisdizionali e territoriali della sovranità italiana furono limitati a riguardo del Vaticano e dei palazzi scelti dal Papa per sua abituale residenza, ne ha dedotto, che essendo stato così riconosciuto, che il Papa è sovrano nella limitata sfera della sua residenza, deve ammettersi conseguentemente, che in tale limitata sfera esso abbia conservato la sovranità, che spetta ai re con tutti gli attributi ad essa inerenti.

712. Prima d'esaminare quale sia il concetto giuridico delle prerogative sovrane attribuite al Papa secondo la citata legge, reputiamo opportuno di premettere, che qualunque avesse potuto essere il concetto del legislatore italiano, non avrebbe potuto mai mutare i principii del diritto internazionale a riguardo della sovranità politica e territoriale e dei diritti ad essa spettanti.

Non si potrebbe infatti ammettere, che il Papa potesse essere nel possesso della detta sovranità rispetto all'Italia soltanto. Qualora avesse potuto o potesse ammettersi siffatta ipotesi, avrebbe potuto essere nella competenza del legislatore italiano di attribuire o negare al Papa tale sovranità. Invece se il Papa fosse, quanto al presente, nel possesso effettivo dei diritti di sovranità, lo sarebbe non solo di fronte all'Italia, ma di fronte a tutti gli Stati, e siccome la sovranità non può essere dimezzata, e quando esiste, dev'essere riguardata integra e con tutti i diritti e requisiti che ad essa competono, così bisognerebbe ammettere che al Papa spettasse tuttora il diritto di legislatore e nelle materie civili e nelle materie penali, e quello di nominare giudici, e di far eseguire le

(1) Bonghi nel suo articolo citato sostiene, che la legge delle guarentigie abbia accordato al Papa non solo la giurisdizione disciplinare senza alcuna restrizione, ma la giurisdizione amministrativa; egli quindi non contesta il diritto del Papa Leone XIII d'istituire nel Vaticano i tribunali amministrativi. L'opinione del Bonghi potrebbe forse sostenersi nel senso, che dovendo il Papa provvedere al governo ed all'amministrazione del patrimonio della Chiesa con completa autonomia, può vantare il diritto d'istituire delle Commissioni con facoltà di risolvere all'interno del Vaticano le vertenze relative agli atti di amministrazione. Ciò però non potrebbe mai equivalere ad attribuire al Papa il potere giudiziario come una delle funzioni della sovranità politica, ed è in questo che, a nostro modo di vedere, consiste il vero punto della disputa.

sentenze, e quello di fare i trattati e via dicendo. Bisognerebbe quindi essere logici e dire che evvi oggi tuttora uno Stato Pontificio, ristretto per quanto si voglia immaginare in angusti confini, ma tuttora Stato Pontificio, perchè davvero sovranità politica senza Stato non sarebbe concepibile, essendochè non si potrebbe immaginare pubblico potere politico senza un organismo politico, al quale tale potere fosse preposto.

Ora, e secondo il diritto e secondo il fatto lo Stato Pontificio non esiste più, imperocchè dopo il plebiscito dei Romani il Papa si trovi a riguardo dei suoi possedimenti temporali nella stessa posizione giuridica dell'*ex* Duca di Modena e dell'*ex* Re di Napoli. Laonde riesce per noi evidente, che la legge delle guarentigie, senza distruggere il diritto moderno e disconoscere i fatti, non poteva, se pure il Parlamento italiano se lo fosse proposto, attribuire al Papa la sovranità politica. Non lo poteva, perchè nessun legislatore può con la sua legge interna mutare i principii del diritto internazionale, e sarebbe mutarli e sconvolgerli assolutamente, se si potesse nel consorzio umano creare una sovranità politica senza organismo politico, una potestà che avesse l'*imperium* e la *jurisdictio* senza un territorio e senza cittadini.

Abbiamo voluto premettere questa dichiarazione per tagliar corto e togliere l'importanza a quello che fu detto da questi e da quegli, quando fu discussa la legge delle guarentigie.

713. Ora vediamo se le prerogative personali spettanti ai sovrani debbano spettare al Papa.

Non si può contestare, che volendo rispettare la libertà più sacra, più intima, più preziosa, qual è la libertà di coscienza, bisogni per necessità dichiarare inviolabile e irresponsabile chi promulga la dottrina, che deve guidare gli spiriti e l'interno della coscienza.

L'inviolabilità e la irresponsabilità del Capo della Chiesa, deve quindi ammettersi come un diritto internazionale di esso, così come lo è la libertà stessa della Chiesa.

Si comprende poi, come l'inviolabilità e l'irresponsabilità porti alla necessaria conseguenza che, colui che esercita la suprema potestà della Chiesa, non debba essere assoggettato alle giurisdizioni ordinarie, per tutto quello che concerne l'esercizio del suo potere spirituale. Siccome poi la persona rivestita di sì alta dignità, essendo pure uomo e dovendo convivere in questo mondo,

deve risiedere in una qualsiasi località, così riesce chiaro, che a rendere le prerogative della inviolabilità e della indipendenza effettive e reali occorre necessariamente dichiarare la sede abituale del Sommo Pontefice e delle persone preposte all'alto governo della Chiesa esente dalla giurisdizione ordinaria. Nella stessa guisa che la libertà di coscienza sarebbe manomessa, se la sovranità potesse mai penetrare nel luogo ove il ministro della Chiesa amministra il sacramento, ed investigare, conoscere e dichiarare responsabile il ministro o il fedele, così pel rispetto dovuto all'alto concetto di libertà e di giustizia, sul quale si fonda la libertà della Chiesa, è indispensabile che l'autorità politica non penetri là ove risiedono coloro che sono preposti all'alto governo della Chiesa, là ove risiede il Sommo Pontefice con tutte le persone addette all'esercizio degli alti uffici spirituali, là ove risiede e celebra il Concilio o il Sinodo.

A chi ben spinga addentro lo sguardo, deve chiaro apparire, come tutto sia connesso, e come l'una cosa sia elemento essenziale dell'altra, e come tutto poi si rannodi all'alto concetto, *libertà della Chiesa*, incompetenza del potere politico a riguardo di tutto quello che appartiene alle cose *sacre*.

714. Dalle quali cose discende, che l'invioabilità, l'irresponsabilità e la esenzione dalla giurisdizione ordinaria, che competono alla persona che rappresenta lo Stato, e che sono ad essa attribuite in quanto esercita il sommo Potere pubblico, devono essere parimente attribuite al Papa a cagione del rappresentare esso come Capo della Chiesa la suprema podestà ecclesiastica. Che però tale uniformità di condizione giuridica tra il Capo dello Stato e il Capo della Chiesa, la quale deriva dal rappresentare l'uno e l'altro il sommo Potere, che è elemento essenziale dell'organismo politico e dell'organismo religioso, non implica alcuna uniformità di condizione giuridica tra la sovranità spettante all'uno e quella spettante all'altro, essendochè l'una sia tanto diversa dall'altra, quanto il consorzio politico è diverso dal consorzio religioso, e quanto il sommo Potere politico, che consiste nel comandare, governare e costringere, è diverso dal sommo Potere ecclesiastico, che consiste solo nel dare precetti senza adoperare la forza a fine di costringere la persona all'obbedienza.

In somma, siccome non si può contestare che vi siano due

grandi istituzioni sociali, lo Stato cioè e la Chiesa, così non si può disconoscere che esistano due somme potestà, vale a dire la potestà politica e la potestà ecclesiastica; e due somme autorità, delle quali l'una è esercitata a riguardo delle cose temporali, e l'altra a riguardo di quelle spirituali. Ora bisogna mettersi bene in mente, che la libertà della Chiesa è la conseguenza necessaria della libertà di religione, la quale è un diritto naturale dell'uomo, e che una delle condizioni indispensabili onde ridurla in atto si è quella della indipendenza del Capo di essa, e quindi della sua inviolabilità nell'esercizio del suo ministero spirituale.

715. È chiaro, che qualunque azione da parte del potere politico dello Stato a riguardo delle persone e dei luoghi ove codesto ministero venisse esercitato, ogni qualvolta fosse diretta a colpire sotto qualunque forma il principio della fede, la dottrina, la credenza, non potrebbe fare a meno di offendere uno dei diritti intangibili dell'uomo, quello cioè della libertà di coscienza. Considerando quindi, che siccome tanto il principio della fede, quanto quello della dottrina e quello della credenza, si personificano nella suprema Potestà ecclesiastica, così il riconoscere di questa, l'invio- labilità nell'esercizio del suo ministero spirituale è indispensabile onde rendere inviolabili il sentimento religioso, il principio stesso della fede e quello della credenza.

Dalle quali cose ne consegue, che la inviolabilità della suprema Potestà ecclesiastica, in quello che essa esercita il suo ministero spirituale, è un diritto ad essa spettante, il quale trova il suo fondamento sugli stessi principii di libertà e di giustizia, sui quali riposa la più preziosa e la più inviolabile delle libertà umane, la libertà di religione: e che codesto diritto d'invio- labilità deve essere tutelato e garantito, così come lo deve essere quello che parimente spetta al sovrano, il quale rappresenta il principio politico e la maestà stessa dello Stato.

Ora siccome nell'ordine delle nostre idee si viene ad ammettere, che la inviolabilità sia un diritto della suprema Potestà ecclesiastica per tutto quello soltanto, che concerne l'esercizio delle sue funzioni spirituali, così sotto tale punto di vista riteniamo, che debba essere essa riconosciuta in tutti i paesi, nei quali è sacro il diritto di libertà di religione, e nello stesso modo col quale lo dev'essere l'invio- labilità del sovrano dello Stato. Laonde bisogna

concedere che, a riguardo di tale prerogativa, il Papa che rappresenta la suprema Potestà ecclesiastica (1), debba essere equiparato al Re, che rappresenta la suprema Potestà politica, ritenendo però come fermo e stabile che dal concedere noi al Capo della Chiesa cattolica l'inviolabilità, che è una prerogativa sovrana, non intendiamo che possa sotto verun aspetto giustificarsi la pretesa di lui e dei suoi fautori, che cioè esso abbia il diritto d'essere considerato per questo in possesso della sua anteriore qualità di sovrano, e come se conservasse tuttora una qual si fosse parte dell'antica sovranità, imperocchè, a cagione dell'essere l'inviolabilità un diritto ed una prerogativa spettante alla suprema Potestà ecclesiastica in quello che essa esercita la sovrana autorità *in rebus spiritualibus*, ne segue, che non implichi nulla di quello, che alla sovranità politica compete.

716. Bisogna ora avvertire, che a tutelare efficacemente cotesta prerogativa deve provvedere ciascheduna legge interna; per lo che spetta al sovrano di ciascun paese di determinare fino a qual punto ed entro a quali confini debba e possa ammettersi la inviolabilità della suprema Autorità ecclesiastica. Può infatti concedersi che il Papa debba essere personalmente inviolabile, irresponsabile, ed esente dalle giurisdizioni ordinarie a riguardo di tutto quello che egli fa nel campo della sua sfera giuridica, nell'esercizio

(1) Non è questo il luogo per discutere, se la suprema potestà ecclesiastica debba essere attribuita al Papa o al Concilio. Prima del Concilio Vaticano del 1870, che dichiarò il Papa infallibile ed irresponsabile ecclesiasticamente in materia di fede e di morale, assoggettando all'autorità di esso anche il Concilio, si ammetteva nella stessa Chiesa cattolica romana, che il Concilio ecumenico possedesse la suprema potestà ecclesiastica, e che ad esso dovesse rimanere soggetto lo stesso Papa. Nell'attualità poi le Chiese cristiane protestanti e la greca non riconoscono l'autorità suprema del Papa. Bisogna non pertanto ammettere, che il Papa, nella sua qualità di Capo della Chiesa cattolica romana, rappresenti nel fatto la somma autorità ecclesiastica; che la sua alta dignità sia veramente mondiale; e che essendo indispensabile di riconoscere le prerogative delle persone sovrane in chi possiede e rappresenta la suprema autorità ecclesiastica, i Governi non possano fare a meno di concedere al Papa tali prerogative, onde rispettare il principio da esso rappresentato, e la suprema sua dignità come Capo della Chiesa cattolica; e senza pregiudicare la soluzione della questione ecclesiastica propriamente detta, se cioè risieda in esso il supremo potere ecclesiastico, la quale dev'essere risolta a norma della legge ecclesiastica e della costituzione della Chiesa.

cioè del suo ministero religioso; ma non si può ammettere ch'esso debba essere assolutamente e sotto ogni rispetto irresponsabile.

717. Stando sulle generali si potrebbe accampare, che nessuna eccezione dovrebbe essere fatta alla irresponsabilità per la considerazione, che qualora il Sommo Pontefice potesse essere tenuto a rispondere personalmente dinanzi alle giurisdizioni ordinarie rispetto ai propri atti all'infuori del suo ministero spirituale, la sua indipendenza potrebbe essere resa dubbiosa ed effimera. Potrebbe infatti il potere politico trovare ragioni e pretesti per sottomettere alla giurisdizione territoriale il Capo della Chiesa, e facendo ad esso pressioni, rendergli meno libero l'esercizio del suo potere spirituale. Che d'altra parte non si potrebbe, secondo l'ordine naturale delle cose, presumere che il Sommo Pontefice si dovesse rendere colpevole di reati comuni, e che, ad evitare maggiori inconvenienti e per non compromettere la sua indipendenza, sarebbe meglio ammettere che la sua inviolabilità personale dovesse essere sotto ogni rispetto assoluta.

Si potrebbe aggiungere a questo, che se il Sommo Pontefice senza commettere reati propriamente detti uscisse dalla sua propria sfera giuridica, ed adoperasse la sua somma autorità spirituale a fine di attentare agli ordinamenti interni di uno Stato, questo potrebbe pure provvedere alla sua sicurezza senza colpirlo personalmente. Il potere politico potrebbe infatti impedire la pubblicazione di tutti gli Atti del Papa, che fossero volti a turbare l'ordine interno, e potrebbe poi in ogni caso colpire le persone, che in conseguenza degli eccitamenti di lui avessero attentato alla sicurezza dello Stato e compromessa la pubblica tranquillità. Che inoltre la inviolabilità concessa ai sovrani è larga e completa per la suprema necessità di salvare le istituzioni politiche e il diritto sociale, e che così dovrebbe essere parimente la inviolabilità del Capo della Chiesa.

Codesti sono al certo argomenti di grave peso, ma si può ad essi contrapporre, che, siccome l'irresponsabilità del Capo della Chiesa spetta ad esso in quanto il medesimo personifica la suprema autorità ecclesiastica, così la irresponsabilità personale di lui non può essere ammessa in quello che concerne l'ordine politico; che, secondo il diritto moderno, il sovrano stesso è irresponsabile, ma soltanto in quello che esercita il pubblico potere:

che quantunque l'azione penale si arresti rispettosamente dinanzi alla persona di lui, a solo fine di non compromettere gli alti interessi dello Stato, non pertanto non si ammette la sua irresponsabilità assoluta e la sua immunità dinanzi alla legge penale; e non si ammetterebbe certamente nel caso che esso volesse abusare delle sue prerogative per commettere gravi reati.

Che la irresponsabilità poi del Capo dello Stato rispetto ai governi stranieri può ammettersi senza pregiudizio, perchè, qualora esso si valesse del suo potere onde attentare agli ordinamenti politici e alla sicurezza di un altro Stato, questi potrebbe premunirsi chiamando responsabile dell'operato di lui lo Stato, che esso rappresentasse, essendochè non fossero per mancargli ad ogni modo i mezzi opportuni a tutelare i propri diritti ed interessi, potendosi valere di tutti quelli consentiti dal diritto internazionale, e ricorrere in fine all'ultimo decisivo espediente, vale a dire alla guerra.

Tali procedimenti non sarebbero al certo adoperabili contro il Papa, nell'ipotesi che esso si valesse della sua influenza sui fedeli, che sono pure cittadini dello Stato, per eccitarli alla ribellione verso il sovrano, o alla disubbidienza alle leggi: e più ancora nel caso che entrasse esso stesso in azione col proponimento di attentare agli ordinamenti politici. Non potendo incontrare il Papa sui campi di battaglia, onde costringerlo a sottomettersi colla forza delle armi, non si può ad esso attribuire una irresponsabilità illimitata, non solo quando colla sua dottrina, coi suoi precetti, coi suoi ammaestramenti pregiudichi agl'interessi degli Stati, ma quando altresì con vie dirette e con vie di fatto attenti direttamente ai loro legittimi diritti.

Supposto, a modo di esempio, che il Papa non si limitasse a stigmatizzare il progresso moderno promulgando certe encicliche come il *Sillabo*; che non si accontentasse di pronunciare e promulgare una delle solite allocuzioni piene di proteste e d'incriminazioni, ma che dimenticando il precetto di Colui che ad esso conferì il sommo potere, e che si riassume nel *reddite Cesari quod est Cesaris*, si mettesse a capo dei suoi proseliti a fine di organizzare una novella crociata e riconquistare Roma e i pretesi suoi dominii. Si potrebbe in tal caso sostenere, che il potere costituito, contro cui sarebbe diretto l'attentato, dovesse reputarsi disarmato ed

esautorato dinanzi alla prerogativa dell'inviolabilità spettante al Sommo Pontefice?

Noi veramente non possiamo ammetterlo. Abbiamo sostenuto che il Papa debba essere inviolabile nella sua persona, in quanto rappresenta il principio religioso ed è rivestito della suprema dignità ecclesiastica, ma non potremmo al certo consentire, che potesse essere considerato Sommo Pontefice colui, che in luogo di ammaestrare, predicare, persuadere, volesse adoperare la forza e i mezzi coercitivi onde assicurare il trionfo dei suoi principii. Siccome l'inviolabilità è una prerogativa del Papato, finchè esso resti nella propria sfera giuridica, così non si potrebbe sostenere che essa potesse spettare a colui, che in luogo di agire sullo spirito e sulla coscienza, adoperasse qual si fosse mezzo diretto e indiretto di forza coercitiva. Il Papa quindi che uscisse dalla sfera del proprio diritto cesserebbe di essere inviolabile e legittimerebbe la resistenza da parte dello Stato.

718. Riassumendo le cose discusse fino a questo punto diciamo:

1° Che la prerogativa della inviolabilità spettante a chi è sovrano deve essere attribuita eziandio al Papa;

2° Che dal possedere il Papa una tale prerogativa al pari dei sovrani, non si può dedurre che esso possenga una qual si sia parte della sovranità spettante ai Re, o di quella che ad esso medesimo spettava quando era Papa e Re di Roma;

3° Che codesta prerogativa compete al Papa, finchè esso esercita il suo ministero spirituale, e resta in tal modo nel campo della sua sfera giuridica;

4° Che il tutelare tale prerogativa, il renderla effettiva, il restringerla entro i giusti limiti è nella competenza di ciascuna legge interna;

5° Che il Papa può esigere non pertanto che tale sua prerogativa, ristretta nella propria sfera giuridica, sia tutelata soprattutto negli Stati, ove una parte della popolazione è cattolica, e ove si ammette il principio della libertà religiosa.

719. Ora passiamo a considerare la posizione giuridica del Papa secondo la legge italiana del 1871, la quale riconoscendo le prerogative che gli spettavano, provvide a tutelarle ed a garantirle.

L'Italia non poteva fare a meno di riconoscere e di tutelare efficacemente l'indipendenza e la libertà del Sommo Pontefice come

Capo della Chiesa (1); essa non poteva, senza violare il rispetto dovuto ai principii della giustizia e alla libertà di religione, riconoscere l'inviolabilità di lui, ed a questo provvede il legislatore nell'articolo 1° che dice: "La persona del Sommo Pontefice è sacra (2) ed inviolabile „. Con tale disposizione il legislatore ha proclamato quello che, come abbiamo dimostrato, deriva dai principii della giustizia, che cioè l'inviolabilità spetta al Capo della Chiesa nello stesso modo che spetta al Capo dello Stato. Errore funesto è stato poi quello, che dall'avere il legislatore riconosciuto ciò che non era in suo potere di togliere o di concedere, che cioè la prerogativa, che spetta alla persona regia per un titolo, dev'essere attribuita al Capo della Chiesa per un altro titolo, si sia voluto da alcuni dedurre, che esso abbia inteso con tale disposizione legislativa di considerare il Sommo Pontefice nella qualità che precedentemente avea di sovrano, o come se conservasse tuttora in qualche maniera una parte qualunque dell'antica sovranità. Il legislatore italiano non ha inteso nè poteva assolutamente

(1) A questo alto concetto era stato subordinato costantemente l'indirizzo politico del Governo italiano, che ha preparato la soluzione della questione romana. Il Conte di Cavour formulava in tal modo il suo programma dinanzi alla Camera dei Deputati nella tornata del 25 marzo 1861: "Noi dobbiamo andare a Roma senza che la riunione di questa città al resto d'Italia possa essere interpretata dalla gran massa dei cattolici d'Italia e fuori d'Italia come il segnale della servitù della Chiesa. Noi dobbiamo cioè andare a Roma senza che perciò l'indipendenza vera del Pontefice venga a menomarsi. Noi dobbiamo andare a Roma senza che l'autorità civile estenda il suo potere sull'ordine spirituale „.

Il medesimo concetto fu poi solennemente riaffermato dal Re Vittorio dinanzi al Parlamento italiano riunito in Roma: "Qui rimarremo mantenendo le promesse che abbiamo fatto solennemente a noi stessi: libertà della Chiesa; indipendenza della Sede Pontificia nell'esercizio del suo ministero religioso nelle sue relazioni con la Cattolicità „.

(2) L'epiteto *sacro* trovasi adoperato nella costituzione nostra ed in altre a riguardo della persona del Re, e vale a rammentare la consuetudine tradizionale vigente nei tempi quando i Re erano consacrati ed erano riguardati poi come sacri, così come tutte le persone consacrate colle cerimonie religiose, e poste sotto la protezione di Dio.

Attualmente si dice tuttora che è sacro il carattere sacerdotale, perchè si amministra col sacramento e non può essere cancellato da nessun potere umano, e si dice egualmente sacro tutto ciò che è *intangibile*, tutto ciò che è fuori del potere umano, perchè deriva dai principii della giustizia. Così si dice che è *sacro* il diritto di libertà, che sono *sacri* i diritti della personalità umana. Con tale significato si deve intendere la parola adoperata nella legge.

intendere in tal guisa la posizione giuridica del Papa. Non lo poteva, perchè non era in sua facoltà di mutare il concetto giuridico della sovranità a seconda del diritto pubblico.

Lo abbiamo già detto innanzi, e dobbiamo ripeterlo, che secondo il concetto giuridico della sovranità, a norma del diritto pubblico interno, la signoria territoriale, per quanto ristretta essa possa essere, è condizione indispensabile per l'esistenza della sovranità. È un vero assurdo giuridico, a nostro modo di vedere, il pensare che il Sommo Pontefice fosse stato o avesse potuto essere considerato, in virtù della legge del 1871, come se conservasse tuttora una qualunque si fosse parte dell' anteriore sua qualità di sovrano, quando egli, oltre all'essere Papa, era pure Re di Roma, essendochè codesta qualità fosse venuta a mancargli completamente ed interamente in forza di plebiscito, così come venne a mancare completamente ed interamente quella dell' *ex* Duca di Modena e quella dell' *ex* Re di Napoli. Al Papa restò però la sua qualità di Capo della Chiesa cattolica, e, come rivestito del suo carattere di personificare la suprema Autorità ecclesiastica, a lui spettano certi diritti, che spettano ai sovrani. Ora dall'essere tali diritti stati affermati, tutelati e garantiti dalla legge del 1871, ne è derivato l'infausto errore, che alcuni hanno preteso dedurre che la legge nostra avesse conservato al Papa una certa parte di sovranità.

720. La sovranità, secondo il concetto che di essa si ha in diritto pubblico ed in diritto internazionale, non si può infatti dedurre dal citato articolo 1°, perchè esso non esprime altro che l'affermazione di una prerogativa spettante, a chi personifica la suprema potestà ecclesiastica, che non poteva essere disconosciuta senza attentare alla libertà della Chiesa e all'indipendenza del suo Capo.

Essa non si può dedurre da quanto trovasi disposto nell'articolo 2, il quale sancisce per l'attentato contro la persona del Pontefice e per la provocazione a commetterlo le stesse pene stabilite per l'attentato contro la persona del Re e per la provocazione a commetterlo, perchè, come già dicemmo, alla tutela giuridica dei diritti e delle prerogative del Papa deve provvedere ciascuna legge interna secondo le esigenze e gl'interessi sociali. Ora non si può fare a meno di riconoscere che, siccome a cagione dell'alta dignità tradizionale e mondiale del Papa e della sua posizione

speciale in Italia, ove la maggioranza della popolazione è cattolica, un attentato contro la persona del Papa cagionerebbe un grave perturbamento eccezionale, così il legislatore ha veduta la necessità di punire codesto attentato con pena uguale a quello commesso contro la persona del Re, convinto, come noi siamo, che non sarebbe meno compromessa la pubblica tranquillità, qualora fosse perpetrato.

Essa non si può dedurre da quanto trovasi disposto nell'articolo 3, il quale stabilisce che il Governo italiano rende al Sommo Pontefice nel territorio del Regno gli onori sovrani e gli mantiene le preminenze di onore riconosciutegli dai sovrani cattolici, imperocchè con tale disposizione il legislatore non abbia inteso di fare altro che di tutelare l'alta dignità del Papa, e di regolare gli onori ad esso dovuti.

Non si può al certo sostenere che, a cagione dell'avere il Sommo Pontefice perduto i suoi dominii temporali, sia diminuita la sua alta dignità come Capo della Chiesa cattolica. A noi sembra che codesta dignità sia stata veramente accresciuta (1) e senza dubbio resta integra e illesa per quello che si riferisce al potere spirituale di lui, che si esercita di fatto in tutte le regioni del mondo, e che fa sì, che l'alta dignità del Sommo Pontefice abbia il carattere di mondiale ed internazionale. L'assimilare la dignità del Santo Padre a quella di un sovrano può dirsi doveroso, anche per gli Stati non cattolici (2); a riguardo poi dell'Italia, a cagione dell'essere la sua popolazione cattolica in maggioranza, non poteva essere fatto a meno di rendere al Sommo Pontefice le stesse onoranze

(1) Il potere temporale non ha conferito certamente a rialzare la dignità del Sommo Pontefice:

Ahi, Costantin, di quanto mal fu matre,
Non la tua conversion, ma quella dote
Che da te prese il primo ricco Padre!

DANTE, *Infer.* XIX, 115.

GEFFKEN, nel suo opuscolo *Sulla condizione del Sommo Pontefice nel diritto internazionale*, così si esprime: "Non si potrebbe certamente negare che per il dominio temporale l'ufficio supremo spirituale della cristianità sia stato trascinato al servizio di variabili interessi mondani".

(2) Il conte Bismark così scriveva da Versailles al suo ministro a Firenze, il 3 ottobre 1870: "S. M. si crede obbligata verso i propri sudditi cattolici a cooperare a garantire la dignità e l'indipendenza del Capo della Chiesa cattolica".

dovute ai sovrani, onde rispettare i sentimenti tradizionali e le convinzioni religiose del popolo italiano.

La sovranità propriamente detta non si può dedurre dall'essere al Papa concesso da codesto articolo 3 di tenere le guardie, imperocchè queste non possano al certo costituire un esercito. Il Papa ha infatti la facoltà di tenere un dato numero di guardie addette *alla sua persona* ed alla *custodia* dei suoi palazzi. Il numero preciso di esse non è veramente determinato, ma risulta dalla natura delle cose e dalla chiara espressione della legge, che il Papa non può avere nel Vaticano un esercito, ma solo un numero d'inservienti armati proporzionato però allo scopo, al quale devono essere destinati, che è quello di essere addetti al di lui servizio personale, e alla custodia dei suoi palazzi. Anche tale disposizione è un omaggio reso all'alta dignità del Sommo Pontefice. E notiamo, che le persone addette al servizio del Papa non sono sottratte al diritto comune ed agli obblighi imposti ai cittadini.

La sovranità non si può finalmente dedurre dall'essere stato negli articoli 7 e 8 sancito doversi ritenere esenti dalla giurisdizione ordinaria i palazzi e i luoghi di abituale residenza del Papa o di temporaria dimora di esso, o nei quali si trovi radunato un Conclave o un Concilio ecumenico, e vietato di procedere a visite e perquisizioni o sequestri di carte e di documenti negli uffici e congregazioni pontificie rivestiti di attribuzioni *meramente* spirituali.

Ci sembra chiaro, che se per tutelare e garantire la completa indipendenza dei Ministri stranieri si ammette generalmente la estraterritorialità della Casa addetta alla Legazione, volendo tutelare e garantire l'inviolabilità del Sommo Pontefice nell'esercizio del suo potere spirituale non si poteva fare a meno di rendere inaccessibili ai funzionari dello Stato i luoghi, nei quali fosse piaciuto al Papa di soggiornare.

Se fosse stata fatta una qualunque eccezione a tale regola, se il potere politico avesse potuto, sotto qual si fosse pretesto, penetrare là, ove la suprema autorità ecclesiastica soggiorna, e, assistita dalle persone addette all'amministrazione, provvede al governo della Chiesa, la indipendenza del Capo di questa sarebbe stata menomata, e posto ostacolo al libero esercizio del potere spirituale ad esso spettante.

721. Lasciando da parte di esaminare le modalità con le quali il legislatore ha provveduto, e di discutere se la legge, così come è redatta, sodisfi ai fini cui era destinata, e se siano stati efficacemente tutelati contemporaneamente gl'interessi dello Stato, imperocchè codesta discussione entri piuttosto nel campo del diritto pubblico interno (1), noteremo soltanto, che essendo l'indipendenza del Papa nel libero esercizio del suo potere spirituale un vero diritto ad esso spettante come Capo della Chiesa cattolica, e dovendo tale diritto essergli tutelato e garantito dalla legge interna, non si poteva fare a meno di assicurargli il libero esercizio del suo potere spirituale contro qualunque ingerenza da parte del potere politico, e di dichiarare altresì esenti da ogni molestia tutti coloro che partecipano al governo della Chiesa, per tutti gli atti da essi compiuti nel cooperare all'esercizio del potere spirituale spettante al Capo di lei.

Ci pare chiaro, che il legislatore italiano disponendo, come ha stimato di disporre, lo abbia fatto pel rispetto dovuto agli alti principii di giustizia e di libertà, e non per attribuire al Sommo Pontefice un qual si fosse esercizio dei diritti di sovranità territoriale, neanche su di quei luoghi che, per assicurare il libero esercizio del potere spirituale, esso ha dichiarati esenti dalla giurisdizione ordinaria. Codesti luoghi sono infatti esenti da tale giurisdizione a riguardo di tutto quello, che concerne il libero esercizio del potere spirituale del Papa, ed a fine di tutelare efficacemente e lealmente l'indipendenza del Papa da qualunque ingerenza del potere politico. È però indubitato, che il Papa nei suoi palazzi non esercita nel fatto nessun diritto sovrano. Egli medesimo invero non dispensa, nè può dispensare le persone che abitualmente dimorano nel Vaticano dall'osservare le leggi italiane per quello che queste regolano i rapporti dello stato civile e i rapporti di famiglia di italiani, ed è perciò che gl'italiani che risiedono nel Vaticano, e che si uniscono in matrimonio, non lo celebrano come gli italiani, che si trovano all'estero, ma colle formalità prescritte dalla legge italiana onde stabilire lo stato civile

(1) Vedi SCADUTO, *Guarentigie pontificie*, nel quale libro, oltre le osservazioni critiche dello scrittore, trovansi riportate le più importanti osservazioni, che furono fatte nel Parlamento, quando la legge vigente fu discussa.

dei coniugi e dei loro figli, e le nascite e le morti di coloro che dimorano nel Vaticano sono denunciate all'ufficio dello stato civile del municipio di Roma.

722. Che, se esaminiamo la posizione giuridica delle cose di fronte alla legge di sicurezza pubblica e alla legge penale, bisogna pure riconoscere, che il privilegio concesso dell'estraterritorialità verrebbe di diritto e di fatto a mancare, se venisse assolutamente a mancare lo scopo cui esso mira, che è quello di assicurare il libero esercizio del potere spirituale del Papa.

Facciamo una strana ipotesi.

Supposto, non già che il Papa volesse dare rifugio nel Vaticano ad un malfattore, e che si rifiutasse di consegnarlo alla giustizia, perchè sarebbe veramente ingiurioso immaginare un siffatto procedimento da parte del S. Padre, che autorizzerebbe certamente il Governo italiano a prendere i necessari provvedimenti. Supposto invece che il Papa, valendosi del diritto di avere le guardie armate, accrescesse siffattamente il numero di esse da organizzare un esercito regolare; che dai fatti e dalle circostanze risultasse il fondato sospetto che di tale forza armata esso intendesse servirsi, non per la custodia dei suoi palazzi e pel suo servizio personale, bensì per tentare un colpo e assalire la capitale del Regno. Si vorrebbe forse sostenere che in tale circostanza il Governo italiano dovesse ritenersi esautorato, o che provvedendo come dovrebbe provvedere alla difesa dello Stato, ed alla sicurezza pubblica, esso non esercitasse un suo legittimo diritto?

Deve essere indipendente la suprema autorità ecclesiastica, devono essere coperti dal privilegio dell'estraterritorialità i luoghi, nei quali soggiorna il Papa e le persone addette al Governo della Chiesa, ma a solo fine di assicurare il libero esercizio del potere spirituale del Capo di essa, perchè si presume che esso resti nella propria sfera giuridica (1).

Se avvenisse mai, che da codesta sfera giuridica egli uscisse, e

(1) Mentre si discuteva la legge, il Ministro si esprime nei seguenti termini, nella tornata dell'11 febbraio, dinanzi alla Camera dei Deputati: " Quando per un'ipotesi, che io non posso ammettere, succedessero dei casi straordinari, se si rifiutasse la consegna dei rei o d'imputati, che si fossero rifugiati in quei palazzi, allora la legge sarebbe violata, e allora il Governo ed il Parlamento potrebbero avvisare al modo di farla rispettare „.

che nelle località dichiarate esenti dalla giurisdizione territoriale fossero commessi fatti gravi contro la sicurezza interna dello Stato o reati punibili secondo il diritto comune, non si potrebbe al certo sostenere che la sovranità territoriale dovesse ritenersi privata di qualunque diritto di tutelare la sicurezza pubblica. Bisognerebbe invece ammettere, che la legge territoriale dovesse riprendere il suo impero nell'assoggettare ai suoi precetti codesti casi impreveduti, e che noi vogliamo ritenere pure che non possano avvenire.

Non si potrebbe al certo sostenere, che nell'ipotesi da noi fatta lo Stato italiano dovesse reputarsi a riguardo del Vaticano nella posizione nella quale esso si troverebbe di fronte ad uno Stato straniero, che facesse armamenti eccessivi coll'intendimento di assalirlo, imperocchè esso si troverebbe al contrario nella posizione di esercitare tutti i suoi diritti onde risolvere una questione di sicurezza interna. Esso dovrebbe considerarsi tenuto a rispettare la inviolabilità personale del Sommo Pontefice, ma potrebbe assoggettare alle giurisdizioni ordinarie tutti coloro che nel Vaticano avessero attentato alla sicurezza interna dello Stato. In una parola noi ci troveremmo nella posizione di risolvere la questione non coi principii del diritto internazionale, ma bensì con quelli del diritto pubblico interno.

Ci sia concesso fare altre strane ipotesi.

Riteniamo veramente tale il supporre che i cardinali riuniti in Conclave fossero eccitati siffattamente dallo spirito partigiano, che in luogo di discutere con calma irrompessero in alterchi, e da questi passassero a vie di fatto, talmente che nel luogo, ove essi si trovassero riuniti in Conclave, avvenisse una carnificina.

Ovvero supponiamo, che due fossero stati contemporaneamente eletti Papa, e che a cagione del ritenersi l'uno e l'altro investito dell'alta autorità ecclesiastica pretendesse l'uno di togliere all'altro il possesso dei palazzi apostolici, o scacciarlo dal Vaticano, e via dicendo.

Si vorrà forse sostenere che, qualora una di tali strane ipotesi, o altre somiglianti si verificassero, il diritto territoriale dovesse ritenersi senza veruna autorità su quelle stesse località, che secondo la legge delle guarentigie della Santa Sede sono dichiarate esenti dalla giurisdizione ordinaria?

Questo ci pare veramente non sostenibile secondo il diritto. Non può infatti immaginarsi una parte di territorio, che sia assolutamente e sotto ogni rispetto sottratta all'impero della sovranità territoriale.

Noi abbiamo dimostrato, che il dominio territoriale dei Papi è cessato del tutto, e che nessuna parte della sovranità territoriale può essere attribuita ad essi, essendochè essa invece spetti intera nell'attualità al sovrano italiano, e siccome si esercita su tutte le parti di territorio, che si trovano comprese entro le frontiere italiane, così nessuna di codeste parti può ritenersi assolutamente, e sotto ogni rispetto sottratta all'impero della legge italiana. Questa ha veramente sancito, che l'esercizio dei poteri ordinari della sovranità territoriale debba arrestarsi a riguardo di tutte le località, ove soggiorna il Papa, a cagione del rispetto dovuto agli alti principii di giustizia, e a fine di assicurare il libero esercizio del potere spirituale, e l'indipendenza del Capo della Chiesa.

723. Il legislatore non ebbe al certo, nè poteva avere in mira di creare uno Stato nello Stato, ma solo di tutelare con le immunità sancite dalla legge la completa libertà della Chiesa e l'indipendenza della suprema autorità ecclesiastica, ed ebbe ragione di presumere, che le località coperte dal privilegio dell'estraterritorialità, onde assicurare il libero esercizio del potere spirituale del Papa, non dovessero essere mai adoperate a scopi diversi. Avendo quindi provveduto ai casi ordinari secondo la natura delle cose e la istituzione della Chiesa e del supremo potere ecclesiastico, le disposizioni della legge non possono ritenersi applicabili ai fatti imprevedibili ed impreveduti. Laonde, qualora tali fatti accadessero nelle località suddette, le quali a cagione dell'essere nello spazio compreso entro le frontiere italiane, sono soggette all'impero della sovranità territoriale, dovrebbero essere soggetti al diritto territoriale, così come lo sono tutti i fatti impreveduti dalla legge posti in essere nel territorio italiano.

Dalle cose esposte e dimostrate risulta chiaro per noi, quale sia il concetto vero della condizione giuridica del Papa di fronte allo Stato, e quello dell'estraterritorialità dei luoghi ove il Papa risiede e soggiorna. Non si può ammettere che il Papa possieda una mera sovranità onorifica, imperocchè la inviolabilità della sua persona non sia un mero diritto di onore, bensì una prerogativa

positiva e sostanziale, che spetta al Papa così come spetta al Re, Bisogna solo tener sempre presente che codesta prerogativa non parifica mai il Pontefice al sovrano di uno Stato, essendochè quantunque l'uno e l'altro la posseggano identica, e vi sia analogia di diritto, è non pertanto essenzialmente e sostanzialmente diverso il titolo, da cui il diritto stesso deriva.

L'estraterritorialità poi della residenza e del soggiorno papale non può altrimenti essere riguardata, che come quella, che per titolo diverso è attribuita a certe località, le quali, tuttochè contenute entro le frontiere italiane, sono sottratte all'azione dei poteri ordinari della sovranità, come ad esempio è la nave da guerra straniera, che entri in porto italiano. Tale estraterritorialità deve ritenersi sempre *assoluta* ed *illimitata* per tutto quello che concerne l'istituto ed i fini, pei quali il privilegio trovasi stabilito. Siccome però per l'ambasciatore straniero il privilegio cessa a riguardo di tutto quello, che trovasi fuori della sfera giuridica del carattere pubblico, e dei fini cui deve essere destinata la casa addetta alla legazione, e cesserebbe pure rispetto alla nave da guerra, come dimostrammo innanzi (1), così verrebbe a mancare del pari la estraterritorialità dei palazzi pontificii nei casi eccezionali da noi immaginati.

Sarebbe lo stesso, che snaturare il concetto giuridico, sul quale si fonda la estraterritorialità dei luoghi destinati a residenza o soggiorno del Papa, se essi fossero sottratti assolutamente all'impero della legge nei casi da noi supposti. E qui non vogliamo pretermettere di notare, che siccome i fini ai quali deve mirare la estraterritorialità del Vaticano e dei palazzi pontificii sono di un ordine molto più elevato di quello, che lo siano la estraterritorialità della legazione straniera e della nave da guerra straniera, così la sottrazione di codeste località all'esercizio dei poteri ordinari dello Stato deve essere più largamente e più gelosamente assicurata. Di maniera che, senza la morale certezza e la evidente urgente necessità di riconoscere, che tali luoghi fossero destinati a consumare e perpetrare fatti, che attentassero alla sicurezza interna dello Stato, e che fossero di per se stessi in contraddizione con la missione del Papato e l'esercizio del suo potere spirituale,

(1) Vedi §§ 525-529.

non potrebbe mai sorgere il caso impreveduto, nel quale dovrebbero ritenersi cessate le limitazioni imposte all'esercizio dei poteri ordinari dello Stato.

724. Un'ultima questione ci rimane ad esaminare ed essa si è quella che concerne la posizione giuridica del Papa, in quanto esso presiede la vasta e complicata amministrazione della Chiesa.

La funzione amministrativa è sotto un certo rispetto connessa con l'organizzazione stessa della Chiesa, e con l'alto governo di essa, e sotto altro rispetto può esplicarsi nel campo in cui si svolgono i rapporti di diritto privato. Senza dubbio il Pontefice deve essere sottratto da qualsiasi sommissione ai poteri ordinari dello Stato in quello che esercita la funzione amministrativa sotto il primo rispetto. Riesce in fatti evidente, che il rimettere alla decisione dei tribunali ordinari le questioni della prima natura equivarrebbe ad assoggettare alla sovranità politica la suprema autorità ecclesiastica.

All'alto governo della Chiesa il Sommo Pontefice provvede mediante le Congregazioni, e gli istituti addetti ad esercitare uffizi spirituali. Questi hanno pure bisogno di mezzi patrimoniali onde adempiere gli atti del potere spirituale della Santa Sede. Ora riesce evidente, che l'ingerirsi in quanto concerne l'amministrazione e l'organamento del governo della Chiesa equivarrebbe ad attentare all'indipendenza del governo ecclesiastico. Bisogna conseguentemente ammettere, che il Pontefice deve essere il giudice supremo dell'amministrazione interna, anche per quello che riguarda le differenze patrimoniali fra le Congregazioni e gli organi preposti all'esercizio del potere spirituale.

Non si può dire lo stesso per gli atti di amministrazione degli organi suddetti, quando, essi effettivamente entrino nel campo dei rapporti di diritto privato, e contrattino o assumano obbligazioni, facendo atti di gestione, nei quali da una parte figurino essi, dall'altra i privati. Codesti atti, siccome per la loro natura non costituiscono nulla di quello, che riguarda l'organizzazione della Chiesa e la necessaria indipendenza del governo di essa, così non possono essere retti dagli stessi principii.

725. Le ragioni, per le quali gli atti di amministrazione, che concernono il governo della Chiesa devono essere esclusi dal controllo della autorità giudiziaria, non militano per quelli, che non

si possono considerare sotto verun rispetto come atti del governo ecclesiastico. Non si potrebbero infatti considerare tali gli atti di una congregazione, la quale avendo bisogno di fare certe riparazioni nel palazzo in cui si trovasse stabilita, ne desse la commissione ad un intraprenditore, o che acquistasse da un commerciante i mobili necessari, o che facesse con i terzi contratti di locazione d'opera. Supposto che in occasione di tali rapporti di diritto privato sorgesse poi una controversia, non si potrebbe sostenere, che la decisione di essa dovesse essere parimente sottratta alle giurisdizioni ordinarie.

Non è in vero incompatibile con l'indipendenza garantita al governo ecclesiastico, che i rapporti di diritto privato siano retti dal diritto comune, nè si può dire che ogni qualvolta l'Amministrazione della Santa Sede apparisca come parte in un contratto, sia in causa la Santa Sede medesima e la sua indipendenza. I rapporti di diritto privato e di diritto civile non si possono confondere con quelli relativi al governo della Chiesa, nè un contratto può perdere la sua essenza giuridica solo perchè l'Amministrazione della Santa Sede figuri come parte. Laonde, se la incompetenza dei tribunali ordinari deve ritenersi stabilita a riguardo degli atti di amministrazione, che riguardano l'organizzazione ed il governo della Chiesa, non si può ritenere lo stesso per gli atti che per la loro natura sono nel campo del diritto privato, e conseguentemente è d'uopo ammettere, che i tribunali ordinari siano competenti a sentenziare circa le controversie insorte in occasione degli atti della seconda categoria.

726. Non vogliamo omettere di notare, che sorgerebbe sempre nel sistema da noi propugnato la difficoltà della esecuzione della sentenza, difficoltà che fu messa in evidenza nel caso Martinucci (1).

Uno degli argomenti posto innanzi in codesta circostanza per

(1) L'ostacolo della esecuzione della sentenza è stato pure addotto come argomento per escludere la competenza dei tribunali dello Stato a riguardo dei Governi stranieri, che abbiano fatti atti nella cerchia dei rapporti di diritto privato. Dimostrammo altrove come i principii che devono regolare la giurisdizione e la competenza non devono essere disconosciuti a cagione degli ostacoli che possono occorrere per dare esecuzione alla sentenza. Vedi innanzi § 375 e seguenti, e la monografia *Agenti diplomatici*, § 219 nel *Digesto italiano*. Vedi Cassazione di Napoli, 16 marzo 1886, *Diritto e Giurisprudenza*, e Cassazione di Firenze, 25 luglio 1866, *Annali della giurisprudenza italiana*.

disconoscere la competenza dei tribunali ordinari fu precisamente quello, che cioè vi era assoluta impossibilità di eseguire la sentenza senza violare la disposizione sancita dall'articolo 7 della legge del 1871: che non si trattava di un impedimento di fatto, ma di un vero impedimento giuridico, imperocchè a norma della detta legge nessun ufficiale pubblico può entrare nella residenza del Pontefice, senza che questi lo consenta, la qual cosa importa la giuridica impossibilità dell'esecuzione di ogni sentenza contro una persona od una cosa che si trovi nel Vaticano.

Il Gabba, che fu tra i principali oppositori, sostenne essere un errore capitale la scissione fra sentenza ed esecuzione, mentre le due potestà di giudicare e di eseguire sono nella loro origine e nel loro scopo inseparabili, e la pubblica autorità o possiede ambedue i poteri, o non ne possiede alcuno. Dal che il citato scrittore concludeva, che essendovi plausibili motivi contro la competenza di eseguire la sentenza, bisognava escludere altresì quella di pronunziarla, e che una sentenza che non può essere eseguita non merita neppure quel nome (1).

A noi sembra invece, che altra cosa sia la competenza e la giurisdizione a sentenziare circa un diritto controverso, ed altra l'esecuzione forzata della sentenza. Il magistrato competente a giudicare circa il diritto controverso non deve preoccuparsi delle difficoltà che possono sorgere nella esecuzione della sua sentenza. Ogni sentenza che condanna include la coercizione del debitore ad eseguirla, salvo il modo a tenersi pel conseguimento del fine. Può bene accadere, che s'incontrino ostacoli di fatto e di diritto nel dare esecuzione al giudicato, ma essi non possono disdire il principio da cui deriva la giurisdizione. A parte che la coercizione presuppone il debitore, che rifiuti di sottostare volontariamente all'autorità della legge, a cui deve rimanere soggetto, lo che non si può presumere che avverrebbe a riguardo della Amministrazione della Santa Sede, che per controversie di diritto privato fosse condannata al pagamento, non si può neanche dire che ogni mezzo coercitivo dovesse ritenersi inattuabile contro l'Amministrazione della Santa Sede.

Potrebbe infatti ammettersi, che non potendosi sperimentare

(1) *I Tribunali italiani ed il Sommo Pontefice, Considerazioni.* Fano, 1883.

contro di essa i mezzi ordinari di esecuzione, a cagione dell'essere essi incompatibili con la legge che tutela l'indipendenza della Santa Sede, si potrebbe procedere in via amministrativa rivolgendosi a coloro, che fossero preposti all'amministrazione della Santa Sede, onde ottenere il pagamento del debito. Potrebbe inoltre essere ammissibile il sequestro dei beni appartenenti all'Amministrazione stessa non destinati allo scopo del culto, o all'esercizio del potere spirituale, i quali si trovassero fuori delle località, nelle quali soggiornasse il Papa, o nelle quali le Congregazioni pontificie fossero stabilite. In qualunque modo, se dovessero pure considerarsi persistenti gl'impedimenti per l'esecuzione della sentenza, non si potrebbe mai dedurre da questo che non vi dovesse essere una giurisdizione competente a pronunziarla. Abbiamo già dimostrato, che il potere giudiziario nei rapporti di diritto privato non può essere attribuito al Papa, perchè codesto potere, come uno dei poteri appartenenti alla sovranità politica, non gli può competere, perchè non è nel possesso della sovranità politica, conseguentemente ragion vuole che del magistrato competente debba decidersi, nel caso da noi proposto, a seconda dei principii del diritto comune (1).

727. Stando nel nostro ordine d'idee riesce ben facile il determinare, quale sia stato il concetto giuridico, che motivò la legge per le guarentigie delle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede pubblicata il 13 maggio 1871.

Non entra nel campo della trattazione nostra di estenderci di troppo nell'espore la situazione delle cose, che motivarono codesta legge. L'occupazione di Roma e la cessazione del potere temporale dei Papi sono stati fra gli avvenimenti i più importanti dei tempi nostri. A rendere tale fatto stabile e duraturo era necessario di allontanare qualunque sospetto, che l'Italia avesse voluto attentare alla libertà della Chiesa ed all'autorità suprema del Capo di essa.

L'Italia non poteva certamente discutere la costituzione e l'organizzazione della Chiesa cattolica romana, tale quale essa era, e come i tempi, la tradizione e la storia l'avevano fatta, nè poteva

(1) Vedi i principii esposti innanzi nel paragrafo *Del diritto di giurisdizione in rapporto alle persone e soprattutto a riguardo dei Sovrani stranieri*, § 493 e seguenti.

disconoscere l'autorità del Sommo Pontefice, che presentava il solo esempio di un Capo di religione, che estendendo indefinitamente l'imperio della sua autorità su tutte le parti del mondo, e su milioni di credenti in esse sparsi, avea conseguentemente una posizione giuridica internazionale.

Nessuno degli Stati civili, che intendeva rispettare i principii del diritto pubblico moderno, che esclude qualsiasi diritto dei Governi d'ingerirsi in tutto ciò, che attiene agli ordinamenti costituzionali di un altro paese, e all'esercizio dei diritti di sovranità interna, poteva intromettersi a fine di giudicare, se i Romani aveano il diritto di usare, come avevano usato della loro naturale libertà di annettersi al Regno d'Italia. Però tutti gli Stati, tanto cattolici quanto protestanti, non poteano fare a meno di sentirsi obbligati verso i propri sudditi cattolici di tutelare l'indipendenza del Capo della Chiesa cattolica.

L'Italia alla sua volta aveva accettato il plebiscito dei Romani, col fermo proposito di mantenere gl'impegni assunti e tante volte solennemente proclamati, di occupare Roma senza porre il menomo ostacolo al libero esercizio del potere spirituale del Papa, ed alla indipendenza di esso nel supremo governo della Chiesa cattolica (1). Essa non poteva disconoscere la istituzione del Papato o diminuirne la completa e perfetta autonomia nell'esercizio della suprema autorità ecclesiastica ad esso spettante, nè potea fare a meno di tutelare efficacemente i diritti del Sommo Pontefice e l'alta dignità di lui. Ora a tutto ciò fu provveduto con la legge delle guarentigie.

728. Codesta legge, che ha dichiarato, tutelato e regolato tutto quello che concerne la condizione giuridica internazionale del Papa, non ha per questo carattere di legge internazionale, come alcuni la pensano, nè ha costituito per l'Italia una specie di servitù internazionale (2).

Non si può dire infatti, che perda la natura propria ed il carattere di legge interna quella, con la quale il legislatore proclami le norme attinenti a certe relazioni che abbiano sotto certo ri-

(1) Vedi SCADUTO, *Guarentigie pontificie*; e PALMA, *Questioni costituzionali, la sovranità personale del Papa*.

(2) Vedi il citato articolo di BONGHI nella *Nuova Antologia*.

spetto carattere internazionale. Non si possono in vero considerare leggi internazionali quelle contenute nelle diverse parti della legislazione nostra, con le quali certi principii di diritto internazionale sono stati proclamati e sanciti. Così non si può dire che siano tali le leggi contenute nel Codice di marina mercantile, con le quali i principii della neutralità obbligatorii per gli Italiani sono proclamati e sanciti dal legislatore nostro.

È non per tanto vero, che, quando uno Stato con atto unilaterale proclama i principii di diritto internazionale dando ad essi la sanzione con una legge costituzionale o con leggi particolari, assume l'impegno d'osservare e di tutelare i principii da esso sanzionati, e ritenerli obbligatorii fino a tanto che la legge da esso promulgata non sia abrogata o modificata. In altri termini, la legge che sancisce i principii di diritto attinenti a rapporti internazionali non può altrimenti essere considerata, che come appartenente alla legislazione interna dello Stato, che la promulgò; finchè però la legge è in vigore, l'osservare quei principii sanzionati da essa deve reputarsi obbligatorio per lo Stato e per i cittadini del medesimo, anche per quello che può concernere i loro doveri giuridici nei rapporti esteriori.

Applicando questi concetti alla legge delle guarentigie delle prerogative della Santa Sede dobbiamo fare osservare, che avendo il Capo della Chiesa cattolica romana una posizione giuridica internazionale, e dovendo essere riconosciuti per esso certi diritti in quanto rappresenta la suprema autorità ecclesiastica, la dichiarazione e la tutela dei diritti e delle prerogative ad esso spettanti avrebbero potuto formare obbietto di una convenzione internazionale tra tutti gli Stati che avessero avuto interesse (o a cagione dei giusti riguardi dovuti ai propri sudditi cattolici, o a fine di assicurare il rispetto della libertà di religione) a cooperare onde tutelare e garantire l'indipendenza della Chiesa cattolica.

Se così fosse stato fatto, e le Potenze si fossero accordate nel determinare i diritti e le prerogative della Chiesa cattolica e del suo Capo, e le condizioni reputate indispensabili ad assicurare il libero esercizio del potere spirituale del Papa nei rispettivi territori, tale convenzione avrebbe avuto il carattere vero e proprio di legge internazionale, e avrebbe fatto nascere a riguardo di tutti gli Stati, che avessero stipulato il trattato, un'obbligazione inter-

nazionale di rispettare i diritti e le prerogative del Papa e della Chiesa cattolica concordati nel trattato, e posti così sotto la tutela collettiva degli Stati firmatari.

Il Governo italiano non pretese di appigliarsi ad un espediente tanto difficoltoso, ed in quelle circostanze veramente inattuabile, e, considerando che le Potenze interessate serbavano un contegno passivo, tentò provvedere alla sua maniera e provvide con la legge su accennata.

Le considerazioni politiche prevalsero evidentemente nell'iniziativa presa dal Governo nel presentare codesta legge e farla votare sollecitamente dal Parlamento (1). Il Governo infatti avea ragione di presumere, che quando fossero stati lealmente e largamente assicurati il libero esercizio delle funzioni spirituali della Santa Sede e l'indipendenza del Sommo Pontefice, non avrebbe potuto esservi nessun pretesto da parte delle altre Potenze d'ingerirsi degli affari interni italiani e dell'annessione di Roma e delle province romane in seguito al plebiscito.

729. Ora riesce evidente, che l'avere il legislatore provveduto con la predetta legge a risolvere una questione che toccava interessi internazionali non può giammai influire a snaturare il carattere della legge medesima. Essa è in vero una legge di diritto pubblico interno, e soggetta quindi come tale a quei principii, ai quali le leggi della medesima natura sono soggette.

Non si può neanche accettare l'opinione posta innanzi dal Bonghi, che cioè la legge delle guarentigie abbia creato una servitù di diritto internazionale. L'Italia non ha veramente abdicato in nessunissima parte ai suoi diritti di sovranità interna, onde uno possa così legittimare l'asserto di essersi essa volontariamente imposta una servitù di diritto internazionale. Quello che sia una servitù di diritto internazionale, e quello che occorra per ritenerla legalmente e validamente stabilita fu da noi esposto innanzi (2). Ora non possiamo concedere che potesse reputarsi come una spe-

(1) Le ragioni politiche non solo prevalsero a spingere il Governo a presentare il progetto di legge, ma furono poste in evidenza, quando il progetto fu discusso dal Parlamento. " Sono appunto le considerazioni politiche (disse il Presidente del Gabinetto, nella tornata del 2 febbraio 1871) che debbono prevalere nell'esame della presente legge. "

(2) Vedi § 367 e seguenti.

cie di servitù internazionale l'avere l'Italia annunciato a tutti i Governi il suo fermo proposito di tutelare la Santa Sede con la legge delle guarentigie. Il Governo fece veramente una tale pubblica solenne promessa, e la mantenne lealmente, ma il Governo non prese nè poteva prendere il formale impegno di non modificare *giammai* il suo diritto pubblico interno e la legge delle guarentigie, come fu sancita dal Parlamento, nè reputiamo opportuno dimostrare, che la rinuncia per parte di uno Stato all'autonomia e alla libertà sua nel modificare le proprie leggi costituzionali ed il diritto pubblico interno non sarebbe neanche valida.

730. Non si potrebbe neppure sostenere, che l'avere il Governo a più riprese solennemente dichiarato essere suo fermo proposito di osservare gelosamente e scrupolosamente la legge delle guarentigie, e l'avere di fatto così praticato, potesse essere un argomento per dedurre, che dovesse reputarsi menomata la completa autonomia del potere legislativo nel rivedere o nel modificare la legge delle guarentigie. Questo condurrebbe veramente all'assurdo, che Governo e Parlamento avessero abdicato in parte ai diritti di sovranità nazionale, se pure potesse ammettersi, che essi avessero avuto il potere di fare ciò validamente.

Nel sistema legislativo italiano, che è quello dell'onnipotenza parlamentare, e che rende possibile la modificazione dello stesso Statuto a cagione dell'attribuire la funzione costituente al Parlamento, è un vero controsenso giuridico il sostenere, che questi non abbia il potere di modificare la legge del 1871.

731. Quello che il Governo è tenuto a fare, si è di osservare lealmente e rigorosamente (come ha fatto fin' ora) codesta legge, sino a tanto che essa sarà in vigore, e di provvedere in ogni caso efficacemente. L'interesse che hanno gli Stati cattolici e quelli protestanti di tutelare l'indipendenza del Capo della Chiesa cattolica, ed il diritto d'ingerirsi onde assicurare le condizioni eventuali dell'inviolabilità del Sommo Pontefice devono reputarsi duraturi e persistenti, fino a tanto che l'attuale stato di credenze religiose sarà per durare (1).

(1) Vedi MAMIANI, *La religione dell'avvenire*.

PALMA conclude i suoi ragionamenti sulla sovranità personale del Papa con savie osservazioni sulla durata dell'attuale stato di cose. "Ad una così violenta tensione del Vaticanismo, dovrebbe succedere, egli scrive, una reazione,

Nelle condizioni presenti la questione romana devesi considerare esaurita. Tanto gli Stati cattolici quanto tutti gli altri Stati non possono accampare alcuna legittima pretesa a fine di giustificare la loro ingerenza.

Non lo possono, se avessero mai l'inconsulto proposito di appoggiare i fautori del Papato, che vagheggiano tuttora il temporale dominio dei Papi come mezzo indispensabile ad assicurare la dignità e l'indipendenza del Capo della Chiesa, imperocchè il Papa come Principe non possa essere in condizione diversa degli altri Principi spodestati, e il loro soccorso o il loro intervento morale tendente a ripristinare il dominio temporale dei Papi sarebbe ingiusto e sleale.

Non lo possono neppure, se volessero affacciare il pretesto d'assicurare l'indipendenza del Papato, essendochè a questa sia stato largamente provveduto con la legge delle guarentigie della Santa Sede, ed avendo tutte le Potenze accettato senza riserva codesta legge, si debba oggi ritenere come stabilito, che alla libertà internazionale della Chiesa ed all'indipendenza del suo Capo sia stato sufficientemente ed ampiamente provveduto.

Solo nell'eventuale ipotesi che l'Italia, siccome ne ha il diritto, modificasse la legge delle guarentigie, sorgerebbe novellamente l'interesse di tutti gli Stati, i quali sentirebbero di essere obbligati verso i propri sudditi cattolici a tutelare la libertà della Chiesa cattolica e l'indipendenza del suo Capo. Non si può infatti, siccome abbiamo già detto, disconoscere il diritto spettante all'Italia di modificare la legge delle guarentigie della Santa Sede, ma non si può ammettere parimente ch'essa possa ciò fare a sua balia, e trasformare la legge attuale in maniera da attentare alla libertà della Chiesa cattolica ed alla necessaria indipendenza del suo Capo nell'esercizio del suo potere spirituale. Non lo potrebbe, perchè quelli che noi abbiamo dimostrato essere i diritti della Chiesa cattolica ad essa spettano *jure suo*, e non potendo essere riguardati come

come alla dea Ragione e al dio Petrolio in Francia sono succeduti il terrore bianco ed i pellegrinaggi. Ma, d'altra parte, la storia c'insegna, che le credenze religiose, anche le più assurde, non sono state mai spente dai lumi della ragione, ma dal sorgere di altre credenze religiose, che ne presero il luogo. .
Questioni costituzionali, pagine 420 e 421.

una generosa e volontaria concessione dello Stato, non possono essere tolti ad essa ed al suo Capo senza violare i sommi principii di giustizia, che devono regolare l'organizzazione e le condizioni necessarie di esistenza e di sviluppo della istituzione del consorzio religioso.

732. Nell'attuale stato di cose non si può dire che esista alcuna obbligazione giuridica positiva di diritto internazionale tra l'Italia e gli altri Stati quanto al riconoscere e garantire i diritti della Chiesa e l'inviolabilità del suo Capo entro questi o quelli determinati confini, perchè un'obbligazione giuridica positiva tra gli Stati non può nascere che in virtù di un trattato fra di essi stipulato, il quale dovendosi reputare giuridicamente obbligatorio rispetto a coloro che lo avessero sottoscritto, farebbe nascere rispetto ad essi una vera e propria obbligazione giuridica positiva di diritto internazionale. Esiste però da parte di tutti gli Stati un interesse internazionale a tutelare la libertà della Chiesa cattolica e l'indipendenza del suo Capo.

I diritti della Chiesa e del Papato devono quindi nell'attuale stato di cose reputarsi sotto la protezione collettiva di tutti gli Stati civili, così come lo sono parimente i diritti internazionali dell'uomo e quelli degli Stati che non sono stati riconosciuti mediante il *consensus gentium*, e convertiti in diritti tutelati dalla legge positiva internazionale.

733. A fine di eliminare ogni controversia e di definire i diritti spettanti alla Chiesa cattolica (i quali dovrebbero essere parimente attribuiti poi ad ogni confessione religiosa che assumesse di fatto l'organizzazione, che ha attualmente la Chiesa cattolica romana, e che acquistasse quindi il carattere della cattolicità), sarebbe desiderabile che tutti gli Stati cristiani, e gli Stati civili che sentono l'obbligo di rispettare la più sacra delle libertà umane, la libertà di religione, si accordassero nel determinare i diritti della Chiesa cattolica e quelli del suo Capo di fronte al diritto internazionale, i quali, secondo risulta da tutto quello che siamo andati esponendo, dovrebbero a nostro modo di vedere essere i seguenti:

1° La Chiesa cattolica romana per la sua attuale costituzione ed organizzazione è considerata come persona del consorzio internazionale.

Tale qualifica dev'essere attribuita a qualunque confessione

religiosa che per la sua costituzione ed organizzazione abbia di fatto il carattere di confessione universale ed internazionale;

2° Il diritto di libera esistenza e di libero governo della Chiesa nella sfera determinata dal concetto giuridico della istituzione è tutelato dal diritto internazionale. Lo sviluppo esteriore delle funzioni della Chiesa è retto dal diritto pubblico interno;

3° I diritti spettanti alla Chiesa romana cattolica sono:

a) Libero esercizio del potere legislativo e del potere disciplinare per quanto concerne il dogma, la promulgazione della dottrina e delle norme dello spirito, e la diffusione delle medesime con mezzi spirituali e senza espedienti coercitivi;

b) La libera comunicazione del Sommo Pontefice con tutto il sacerdozio e coi fedeli;

c) La libera convocazione e celebrazione dei Concilii e dei Sinodi;

d) La facoltà di stabilire e di mantenere le relazioni coi Governi dei diversi Stati, che previamente abbiano acconsentito, mediante le legazioni permanenti e gli agenti rivestiti della qualità di ministri pubblici.

4° Il Sommo Pontefice è indipendente ed inviolabile nell'esercizio del suo potere spirituale e della sua suprema podestà a riguardo dei fedeli;

5° Sono altresì indipendenti tutti coloro che partecipano agli atti del potere spirituale e all'alto governo della Chiesa, e a riguardo dell'esercizio di codesto potere spirituale sono soltanto responsabili verso il Capo della Chiesa;

6° Incombe a ciascun Governo di provvedere alla osservanza dei riguardi dovuti al Sommo Pontefice e di tutelare la sua dignità come Capo della Chiesa cattolica;

7° Le località destinate a residenza del Papa ed a sua temporanea dimora e quelle nelle quali trovasi riunito un Conclave o un Concilio ecumenico sono sottratte alla giurisdizione ordinaria e all'impero della sovranità territoriale a fine d'assicurare alla Santa Sede la più completa libertà nell'esercizio di tutte le sue funzioni spirituali.

APPENDICE

Documenti relativi alla questione della condizione giuridica della Santa Sede.

A

Capitolazione pattuita il 20 settembre 1870, tra il Comando delle truppe italiane e il Comandante delle truppe pontificie per la resa della Piazza di Roma.

I. — La città di Roma, tranne la parte che è limitata al sud dai bastioni S. Spirito e comprende il monte Vaticano e Castel S. Angelo e costituisce la città Leonina, il suo armamento completo, bandiere, armi, magazzini di polvere, tutti gli oggetti di spettanza governativa saranno consegnati alle truppe di S. M. il Re d'Italia.

II. — Tutta la guarnigione della piazza escirà cogli onori della guerra, con bandiere, in armi e bagaglio. Resi gli onori militari deporranno le bandiere, le armi, ad eccezione degli ufficiali i quali conserveranno la loro spada, cavalli e tutto ciò che loro appartiene. Esciranno prima le truppe straniere, e le altre in seguito secondo il loro ordine di battaglia colla sinistra in testa. L'uscita della guarnigione avrà luogo domattina alle 7.

III. — Tutte le truppe straniere saranno sciolte e subito rimpatriate per cura del Governo italiano mandandole fino da domani, per ferrovia, al confine del loro paese. Si lascia in facoltà del Governo di prendere o no in considerazione i diritti di pensione che potrebbero avere regolarmente stipulati col Governo pontificio.

IV. — Le truppe indigene saranno costituite in deposito senz'armi colle competenze che attualmente hanno, mentre è riservato al Governo del Re di determinare sulla loro posizione futura.

V. — Nella giornata di domani saranno inviate a Civitavecchia.

VI. — Sarà nominata da ambe le parti una commissione composta di un ufficiale d'artiglieria, uno del genio ed un funzionario d'intendenza per la consegna di cui all'articolo 1°.

B

Regio Decreto 9 ottobre 1870, per l'aggregazione di Roma e delle province romane al Regno d'Italia.

VITTORIO EMANUELE II, ecc.

Vista la Legge del 17 marzo 1861, n. 4671;

Visto il risultamento del plebiscito, col quale i cittadini delle province romane, convocati nei comizi il giorno 2 del corrente mese di ottobre, hanno dichiarato l'unione al Regno d'Italia colla Monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele II e de' suoi successori;

Considerando che i voti espressi dal Parlamento per compiere la unità nazionale, e le conformi dichiarazioni del Governo ricordate anche nei bandi, che invitarono le popolazioni romane a dare il loro suffragio per l'unione al Regno, manterreno costantemente il concetto, che, cessato il dominio temporale della Chiesa, si avesse ad assicurare l'indipendenza dell'autorità spirituale del Sommo Pontefice;

Sulla proposta del Consiglio dei ministri;

Abbiamo decretato e decretiamo:

Art. 1. Roma e le province romane fanno parte integrante del Regno d'Italia.

Art. 2. Il Sommo Pontefice conserva la dignità, la inviolabilità e tutte le prerogative personali di Sovrano.

Art. 3. Con apposita legge verranno sancite le condizioni atte a garantire, anche con franchigie territoriali, l'indipendenza del Sommo Pontefice e il libero esercizio dell'autorità spirituale della Santa Sede.

Art. 4. L'articolo 82 dello Statuto sarà applicabile alle province romane sino a che le province medesime non siano rappresentate nel Parlamento nazionale.

Art. 5. Il presente decreto sarà presentato al Parlamento per essere convertito in legge.

Ordiniamo che il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sia inserto nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

C

Il Ministro degli Affari esteri ai Rappresentanti di S. M. all'estero.

Les populations des provinces romaines, ayant acquis la liberté d'exprimer solennellement leur volonté, se sont prononcées à la presque unanimité pour l'annexion de Rome et de son territoire à la monarchie constitutionnelle de Victor-Emmanuel II et de ses descendants.

Cette votation, faite avec toutes les garanties de sincérité et de publicité, est la dernière consécration de l'unité italienne. C'est au milieu des manifestations de joie de la nation entière que S. M. le Roi a accepté le plébiscite des Romains, et qu'il a pu déclarer que l'œuvre commencée par son illustre père, et poursuivie par lui-même avec tant de persévérance et de gloire, est enfin achevée.

Pour la première fois, depuis bien des siècles, les Italiens retrouvent dans Rome le centre traditionnel de leur nationalité. Rome est désormais réunie à l'Italie par le droit national qui, exprimé d'abord par le Parlement, a trouvé dans le vote des Romains sa sanction définitive. C'est là un grand fait dont les conséquences, nous sommes les premiers à le reconnaître, s'étendent bien au delà des frontières de la péninsule, et contribueront efficacement au progrès de la société catholique.

En allant à Rome, l'Italie y trouve une des plus grandes questions des temps

modernes. Il s'agit de mettre d'accord le sentiment national et le sentiment religieux, en sauvegardant l'indépendance et l'autorité spirituelle du Saint-Siège au milieu des libertés inhérentes à la société moderne.

Ainsi que vous l'avez vu par la réponse du Roi à la députation romaine, l'Italie sent toute la grandeur de la responsabilité qu'elle assume en déclarant que le pouvoir temporel du Saint-Père a cessé d'exister. Cette responsabilité, nous l'acceptons avec courage, car nous sommes sûrs d'apporter à la solution du problème un esprit impartial et rempli du respect le plus sincère pour les sentiments religieux des populations catholiques.

Appliquer l'idée du droit, dans son acception la plus large et la plus élevée, aux rapports de l'Église et de l'État, telle est la tâche que s'impose l'Italie.

Le pouvoir temporel du Saint-Siège était le dernier débris des institutions du moyen-âge. À une époque où les idées de souveraineté et de propriété n'étaient pas nettement séparées, où la force morale n'avait aucune sanction efficace dans l'opinion publique, la confusion des deux pouvoirs a pu quelquefois ne pas être sans utilité. Mais de nos jours il n'est pas nécessaire de posséder un territoire et d'avoir des sujets pour exercer une grande autorité morale. Une souveraineté politique qui ne repose pas sur le consentement des populations, et qui ne pourrait pas se transformer selon les exigences sociales, ne peut plus exister. La contrainte en matière de foi, repoussée par tous les États modernes, trouvait dans le pouvoir temporel son dernier asile. Désormais, tout appel au glaive séculier doit être supprimé à Rome même, et l'Église doit profiter à son tour de la liberté. Dégagée des embarras et des nécessités transitoires de la politique, l'autorité religieuse trouvera dans l'adhésion respectueuse des consciences sa véritable souveraineté.

Notre premier devoir, en faisant de Rome la capitale de l'Italie, est donc de déclarer que le monde catholique ne sera pas menacé dans ses croyances par l'achèvement de notre unité. Et d'abord, la grande situation qui appartient personnellement au Saint-Père ne sera nullement amoindrie : son caractère de souverain, sa prééminence sur les autres princes catholiques, les immunités et la liste civile qui lui appartiennent en cette qualité, lui seront amplement garantis ; ses palais et ses résidences auront le privilège de l'extraterritorialité.

L'exercice de sa haute mission spirituelle lui sera assuré par un double ordre de garanties : par la libre et incessante communication avec les fidèles, par les nonciatures qu'il continuera avoir auprès des puissances ; par les représentants que les Puissances continueront à accréditer auprès de lui ; enfin, et surtout, par la séparation de l'Église et de l'État que l'Italie a déjà proclamée, et que le Gouvernement du Roi se propose d'appliquer sur son territoire dès que le Parlement aura donné sa sanction aux projets des conseillers de la Couronne.

Pour rassurer les fidèles sur nos intentions, pour les convaincre qu'il nous serait impossible d'exercer une pression sur les décisions du Saint-Siège et de chercher à faire de la religion un instrument politique, rien ne nous paraît plus efficace que la liberté complète que nous accordons à l'Église sur notre territoire. Nous ne nous dissimulons pas que dans les commencements la société civile aura à surmonter beaucoup d'obstacles et de difficultés. Mais nous avons foi dans la liberté : elle saura modérer et prévenir toutes les exagéra-

tions, elle sera un correctif suffisant contre le fanatisme. La seule puissance que nous désirons invoquer à Rome, dont les traditions sont si imposantes, est la puissance du droit. Que le sentiment religieux trouve une expansion nouvelle dans une société à laquelle ne manque d'ailleurs aucune de garanties de la liberté politique, pour nous ce n'est pas un sujet de crainte, mais de satisfaction, car la religion et la liberté sont les deux plus puissants éléments de l'amélioration sociale.

Nous avons le ferme espoir que le moment viendra où le Saint-Père appréciera les immenses avantages de la liberté que nous offrons à l'Église, et qu'il cessera de regretter un pouvoir, dont tous les avantages lui restent, dont il ne perd que les embarras et les dangereuses responsabilités. Vous pourrez, en attendant, Monsieur, assurer le gouvernement auprès duquel vous êtes accrédité que le Saint-Père, qui a eu la bonne inspiration de ne pas s'éloigner du Vatican, est entouré par les autorités royales et par les populations des égards le plus respectueux. Le jour où le Pape, cédant aux mouvements de son cœur, se rappellera que le drapeau qui flotte à présent à Rome est celui qu'il a béni dans les premiers jours de son pontificat, au milieu des acclamations enthousiastes d'Europe; le jour où la conciliation entre l'Église et l'État sera proclamée au Vatican, le monde catholique reconnaîtra que l'Italie n'a pas fait une œuvre stérile de démolition en allant à Rome, et que le principe d'autorité sera dans la ville éternelle replacé sur la base large et solide de la liberté civile et religieuse.

D

Risposta del Ministro del Belgio al Ministro del Re d'Italia a Bruxelles, che comunicò la nota del Governo italiano relativa alla soluzione della questione romana.

“ La Belgique est un État neutre, et sa neutralité elle-même lui impose
 “ la stricte obligation de ne se mêler en aucune façon à des questions et des
 “ différends qui peuvent surgir entre les autres États. Si l'Italie a une question
 “ territoriale à discuter avec le Saint-Siège, c'est là une affaire dans laquelle
 “ la Belgique n'a rien à voir, et ce serait méconnaître les principes sur les-
 “ quels repose son existence que de se prononcer d'une manière ou d'une
 “ autre à ce sujet. Pour nous pousser à exprimer officiellement une opinion,
 “ on nous dit quelquefois que nous sommes un gouvernement catholique, mais
 “ la Belgique est un pays où la liberté de tous les cultes et la séparation
 “ absolue de l'Église et de l'État sont inscrites dans la constitution comme
 “ principes fondamentaux. Personnellement nous pouvons avoir les convictions
 “ religieuses qui nous conviennent, mais comme Gouvernement, la Belgique
 “ doit et veut rester neutre; quelles que soient les instances et les pressions
 “ qui puissent se produire, nous ne sortirons pas de là. ”

(Signé) C. DE BARRAL.

E

*Risposta del Governo spagnolo alla nota del Governo italiano —
14 novembre 1870.*

Col maggiore interesse ho preso conoscenza della circolare colla quale il signor Visconti-Venosta informa i rappresentanti del Re all'estero che Sua Maestà ha accettato il plebiscito dei Romani i quali quasi all'unanimità hanno votato per l'annessione di Roma e del suo territorio alla monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele e suoi discendenti.

Il signor Ministro degli affari esteri di Sua Maestà espone in quel documento la nuova situazione creata alla Santa Sede poichè è venuto meno il potere temporale del Papa, e manifesta la fondata speranza che questo avvenimento non sia punto per nuocere all'esercizio della missione spirituale del Sommo Pontefice, il quale, avvenendo in Italia la riconciliazione dello Stato colla Chiesa, riconoscerà che l'annessione dei suoi domini alla monarchia del re Vittorio Emanuele, non è stata opera sterile di distruzione e che il principio di autorità nella città eterna si affermerà nuovamente cementato solidamente sulla base della libertà civile e religiosa.

Il Governo di S. A. brama vivamente che giunga quel giorno in cui l'Italia, la quale, al prezzo di tanti sacrifici, ed attraverso tanti secoli, ha proseguito costantemente la laboriosa impresa della sua unificazione, già intravveduta ed accarezzata nelle profonde meditazioni del genio, e radicatasi in fine in tutte le classi del popolo come meta delle aspirazioni nazionali, potrà congiungere alle antiche sue tradizioni di grandezza, simboleggiate da Roma capitale, quella della sovranità spirituale cui sono avvezze a scorgervi le nazioni cattoliche, la venerazione ed il rispetto delle quali pel Santo Padre non scemeranno sicuramente nel vederlo seduto sull'augusta cattedra di San Pietro senza che cinga sulla tiara la corona temporale.

Così il papato vivrà di vita propria, senza che la religione sia turbata nella sua sfera pacifica e serena dalle esigenze politiche del diritto moderno, le quali non attaccano la sovranità spirituale del pontefice, ma che, avversate da ostinata e temeraria resistenza, avrebbero potuto, nel giorno dell'inevitabile trionfo, travolgere nella stessa catastrofe l'autorità religiosa ed il dominio temporale dei papi. Il Governo italiano non poteva più a lungo sconoscere il desiderio delle popolazioni, senza esporsi a vedere coinvolta nella stessa avversione la monarchia costituzionale. Esso ha dovuto provvedere nel tempo stesso al prestigio della Chiesa ed alla sua propria conservazione procedendo innanzi sulla via tracciatagli dalla pubblica opinione.

Agli occhi della Spagna non poteva essere indifferente il passo decisivo che l'Italia ha fatto testè nel cammino della sua ricostituzione politica. Poichè le due nazioni sono unite dal vincolo della comunanza d'origine, dall'affinità di razza, lingua, costumi e religione, e sono costituite sotto identica forma di governo, e non hanno, fortunatamente, interessi opposti, ma sperano, invece riunire quei molti che già le ravvicinano con nuovo legame che venga a strin-

gere la loro fraterna amicizia, il Governo spagnuolo ha la certezza di essere fedele interprete dei sentimenti del paese nel congratularsi seco stesso, e felicitare cordialmente quello di S. M. Vittorio Emanuele, per essere finalmente pervenuto a portare gloriosamente a termine l'opera dell'unità italiana.

In questa circostanza solenne il Governo italiano si è affrettato a dichiarare che il mondo cattolico nulla ha da temere per le sue credenze religiose dalla nuova situazione in cui, d'ora in poi, si troverà il pontificato. E, per rassicurarlo a questo riguardo, il signor Visconti-Venosta enunciava nella sua circolare le sagge e prudenti disposizioni che il Governo si propone fin d'ora di adottare per rispetto alla persona del Santo Padre, al quale si useranno tutti i riguardi e si conserveranno tutte le immunità e prerogative inerenti all'elevato suo carattere.

Degna di applauso a tal riguardo è la previdenza del Governo italiano, il quale piglia l'iniziativa, spontanea di attutire le legittime suscettività che potrebbero eccitarsi nelle potenze cattoliche, timorose forse di veder sparire, sotto i colpi della rivoluzione, il prestigio della più alta di tutte le istituzioni. La condotta che si è tracciata il Governo del re Vittorio Emanuele, sollecito fin d'ora, di conservare tutto ciò che sia degno di rispetto nelle tradizioni del papato, rassicura in questo punto i più timorosi, ed il Governo di S. A. il Reggente non avrà per lui che una voce di approvazione se riesce a superare tutte le difficoltà che, nella effettuazione dei suoi propositi gli si affaccieranno indubitatamente, ed a serbare invulnerato, fra le ruine del trono dei Papi, il potere spirituale del Capo della nostra santa religione.

A questo risultato la Spagna piglia maggior interesse che qualunque altra delle potenze cattoliche. La religione cattolica che è stata in Spagna fino ad oggi di diritto una delle basi della esistenza politica, e che, oggi ancora, dopo stabilita la libertà dei culti, è un fatto nella immensa maggioranza del popolo spagnuolo, le fa considerare come cosa propria tutto ciò che ha tratto alla sorte del pontificato. Perciò il Governo del quale ho l'onore di far parte ha seguito con singolare attenzione l'andamento degli ultimi casi, formando voti perchè l'Italia soddisfacesse alle giuste esigenze dell'epoca in tutto quanto ha rapporto col diritto costituzionale moderno, desiderando in pari tempo che essa attendesse eziandio, in mezzo a quella necessaria trasformazione, alla conservazione delle tradizioni, che, sciolte da qualunque forma di governo esteriore, hanno profonde radici nella coscienza universale.

Mi compiaccio di sperare che queste considerazioni, che il Governo italiano ha avuto finora presenti nella questione romana, continueranno ad ispirare la sua condotta in tutto ciò che a quella si riferisca, e che, conoscendo, come dice assai opportunamente il signor Visconti-Venosta, l'immensa responsabilità che esso contrae dichiarando cessato il potere temporale del Santo Padre, il Governo italiano applicherà alla soluzione di questo problema uno spirito di imparzialità e di sincero rispetto verso i sentimenti religiosi delle potenze cattoliche.

Profitto, ecc.

F

*Progetto di concordato Pantaleoni, con le risposte del Cavour (1)
a destra.*

*Condizioni da offrire come base di accomodamento fra il Pontefice e il Regno
italico pel regolamento delle faccende ecclesiastiche del Regno italico.*

" 1° Si proclamerà il principio:
Libera Chiesa in libero Stato.

" 2° Verranno quindi abolite e
cesseranno tutte le disposizioni Giu-
seppine, Leopoldine, ecc., più o meno
contrarie alla libertà ecclesiastica.

" 3° Verrà quindi abolito quanto
di restrittivo per l'azione della Chiesa
è stanziato nei concordati.

" 4° Cesseranno quindi anco tutti
i privilegi di uso e di abuso già spet-
tanti al regno delle Due Sicilie.

" 5° Sarà liberissimo al Pontefice
di esercitare in ogni forma canonica
il suo potere ecclesiastico legislativo,
tanto circa materie dogmatiche quanto
materie disciplinari.

" 6° Lo Stato rinunzia quindi al-
l'uso del *placet* e di ogni giure presunto
inspiciendi et cavendi.

" 7° Sarà liberissimo al Pontefice
esercitare in forma canonica il suo po-
tere giudiziario e di avvalorare i suoi
giudizi colle censure e colle pene ec-
clesiastiche.

" 8° Sarà liberissimo al Pontefice
il comunicare canonicamente con tutto
il clero del regno.

" 9° Sarà liberissimo al Pontefice
di convocar canonicamente ogni forma
di sinodo.

" Approvo.

" Approvo come conseguenza del
primo antecedente. Ma bisogna speci-
ficare e determinare ciascuna delle di-
sposizioni legislative qui contro men-
zionate: allora solamente potrò dare
risposta categorica.

" Come sopra. Anche qui bisogna
specificare e determinare.

" Spiegare e determinare l'estensione
e l'applicazione pratica di detti privi-
legi.

" Approvo, escludendo, ben inteso,
ogni sanzione civile, ogni invocazione
al braccio secolare.

" Approvo. I documenti ecclesiastici
e la loro pubblicazione saranno sog-
getti alle leggi generali del Regno.

" Approvo coll'esclusione di che al
numero 5, e riservando la questione
dell'interdetto (reale) delle chiese come
cosa da esaminarsi.

" Approvo.

" Approvo.

(1) Pubblicato da BIANCHI C., *Storia diplomatica della Questione Romana* (Nuova Antologia, novembre 1870, pag. 667-69; si trova pure presso BIANCHI N., *Storia documentata della diplomazia europea in Italia*, tomo VIII, Torino, Unione Tipografico-editrice, 1872, pag. 417-19).

" 10° Sarà convenuto tra il Pontefice ed il Regno italico di fissare tale somma di beni temporali, che si reputi bastante al sostentamento di tutto il clero avente cura di anime.

" 11° Fissata una volta questa somma di beni, non sarà essa dipendente che dal solo clericato.

" 12° Il Governo rinunzia a qualsiasi diritto alla nomina e presentazione dei vescovi.

" 13° Questi saranno presentati alla confermazione pontificia da clero e popolo, che li eleggerà con un sistema da convenirsi.

" 14° I vescovi nelle loro diocesi saranno indipendenti da ogni governativa ispezione nel canonico adempimento del loro diritto legislativo, giudiziario ed esecutivo in materie ecclesiastiche.

" 15° Sarà libero al clero l'uso canonico della predicazione, salvo il rispetto delle leggi, della morale e dell'ordine pubblico.

" 16° Sarà egualmente libero l'uso della stampa in materie ecclesiastiche, salva però la condizione di sottostare al potere repressivo dello Stato nei casi preveduti dalla legge.

" 17° L'insegnamento universitario sarà libero, ma resta al vescovo il diritto di censura per ciò che riguarda l'insegnamento religioso.

" Libero al clero di fondare altre scuole per materie ecclesiastiche in concorrenza a quelle del Governo. Questi non avrà su di esse alcun diritto, salvo il rispetto all'ordine pubblico.

" Approvo.

" Approvo in quanto al riparto. Riservo la discussione intorno alle altre questioni a cui questa clausola può dare luogo.

" Approvo.

" Accetto la proposizione fatta dal solo clero.

" Si domandano spiegazioni, soprattutto intorno al diritto *esecutivo*.

" Approvo.

" Approvo.

" Si rifiuta al vescovo ogni diritto di censura nell'insegnamento dato dall'amministrazione civile. Il clero potrà attendere all'insegnamento religioso e teologico nei seminari e nelle chiese, ove il potere civile si asterrà da ogni ingerenza; ma il vescovo si asterrà del pari da ogni ingerenza nelle scuole e università anco per ciò che spetta alle cattedre di religione e di teologia.

" Approvo. "

“ 18° Le associazioni ecclesiastiche e corporazioni religiose saranno libere; ma resta allo Stato il potere di riconoscere loro o rifiutare la personalità civile pel possesso dei beni ed atti civili. „

“ Approvo.

G

Legge sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede, e sulle relazioni dello Stato con la Chiesa.

TITOLO I. — Prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede.

Art. 1. La persona del Sommo Pontefice è sacra ed inviolabile.

Art. 2. L'attentato contro la persona del Sommo Pontefice e la provocazione a commetterlo sono puniti colle stesse pene stabilite per l'attentato e per la provocazione a commetterlo contro la persona del Re.

Le offese e le ingiurie pubbliche commesse direttamente contro la persona del Pontefice con discorsi, con fatti, o coi mezzi indicati nell'articolo 1 della Legge sulla stampa, sono punite colle pene stabilite all'articolo 19 della Legge stessa.

I detti reati sono d'azione pubblica e di competenza della Corte d'Assise.

La discussione sulle materie religiose è pienamente libera.

Art. 3. Il Governo italiano rende al Sommo Pontefice, nel territorio del regno, gli onori sovrani, e gli mantiene le preminenze d'onore riconosciutegli dai Sovrani cattolici.

Il Sommo Pontefice ha facoltà di tenere il consueto numero di guardie addette alla sua persona e alla custodia dei palazzi, senza pregiudizio degli obblighi e doveri risultanti per tali guardie dalle leggi vigenti del regno.

Art. 4. È conservata a favore della Santa Sede la dotazione dell'annua rendita di lire 3,225,000.

Con questa somma pari a quella inscritta nel bilancio romano sotto il titolo: *Sacri palazzi apostolici, Sacro collegio, Congregazioni ecclesiastiche, Segreteria di Stato ed Ordine diplomatico all'estero*, s'intenderà provveduto al trattamento del Sommo Pontefice e ai vari bisogni ecclesiastici della Santa Sede, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, e alla custodia dei palazzi apostolici e loro dipendenze; agli assegnamenti, giubilazioni e pensioni delle guardie, di cui nell'articolo precedente, e degli addetti alla Corte Pontificia, ed alle spese eventuali; non che alla manutenzione ordinaria e alla custodia degli annessi Musei e Biblioteca, e agli assegnamenti, stipendi e pensioni di quelli che sono a ciò impiegati.

La dotazione di cui sopra, sarà inscritta nel gran libro del Debito pubblico in forma di rendita perpetua ed inalienabile nel nome della Santa Sede; e durante la vacanza della Sede si continuerà a pagarla per supplire a tutte le occorrenze proprie della Chiesa romana in questo intervallo.

Essa resterà esente da ogni specie di tassa od onere governativo, comunale o provinciale; e non potrà essere diminuita neanche nel caso che il Governo italiano risolvesse posteriormente di assumere a suo carico la spesa concernente i Musei e la Biblioteca.

Art. 5. Il Sommo Pontefice, oltre la dotazione stabilita nell'articolo precedente, continua a godere dei palazzi apostolici Vaticano e Lateranense, con tutti gli edifizii, giardini e terreni annessi e dipendenti, non che della villa di Castel Gandolfo con tutte le sue attinenze e dipendenze.

I detti palazzi, villa ed annessi, come pure i Musei, la Biblioteca e le collezioni d'arti e d'archeologia ivi esistenti, sono inalienabili, esenti da ogni tassa o peso e da espropriazione per causa di utilità pubblica.

Art. 6. Durante la vacanza della Sede Pontificia, nessuna autorità giudiziaria o politica potrà, per qualsiasi causa, porre impedimento o limitazione alla libertà personale dei Cardinali.

Il Governo provvede a che le adunanze del Conclave e dei Concilii ecumenici non siano turbate da alcuna esterna violenza.

Art. 7. Nessun ufficiale della pubblica autorità od agente può, per esercitare atti del proprio ufficio, introdursi nei palazzi e luoghi di abituale residenza o temporaria dimora del Sommo Pontefice, o nei quali si trovi radunato un Conclave o un Concilio ecumenico, se non autorizzato dal Sommo Pontefice, dal Conclave o dal Concilio.

Art. 8. È vietato di procedere a visite, perquisizioni o sequestri di carte, documenti, libri o registri negli uffizi e congregazioni pontificie, rivestiti di attribuzioni meramente spirituali.

Art. 9. Il Sommo Pontefice è pienamente libero di compiere tutte le funzioni del suo ministero spirituale, e di fare affiggere alle porte delle basiliche e chiese di Roma tutti gli atti del suddetto suo ministero.

Art. 10. Gli ecclesiastici, che per ragione d'ufficio partecipano in Roma all'emanazione degli atti del ministero spirituale della Santa Sede, non sono soggetti, per cagione di essi, a nessuna molestia, investigazione o sindacato dell'autorità pubblica.

Ogni persona straniera investita di ufficio ecclesiastico in Roma gode delle guarentigie personali competenti ai cittadini italiani in virtù delle leggi del Regno.

Art. 11. Gli inviati dei Governi esteri presso Sua Santità godono nel Regno di tutte le prerogative ed immunità che spettano agli agenti diplomatici secondo il diritto internazionale.

Alle offese contro di essi sono estese le sanzioni penali per le offese agli inviati delle potenze estere presso il Governo italiano.

Agli inviati di Sua Santità presso i governi esteri sono assicurate, nel territorio del Regno, le prerogative ed immunità d'uso, secondo lo stesso diritto, nel recarsi al luogo di loro missione e nel ritornare.

Art. 12. Il Sommo Pontefice corrisponde liberamente coll'episcopato e con tutto il mondo cattolico, senza veruna ingerenza del Governo italiano.

A tal fine gli è data facoltà di stabilire nel Vaticano, o in altra sua residenza, uffizi di posta o di telegrafo serviti da impiegati di sua scelta.

L'ufficio postale pontificio potrà corrispondere direttamente in pacco chiuso cogli uffici postali di cambio delle estere amministrazioni, o rimettere le proprie corrispondenze agli uffici italiani. In ambo i casi il trasporto dei dispacci o delle corrispondenze munite del bollo dell'ufficio pontificio sarà esente da ogni tassa o spesa pel territorio italiano.

I corrieri spediti in nome del Sommo Pontefice sono pareggiati nel Regno ai corrieri di gabinetto dei governi esteri.

L'ufficio telegrafico pontificio sarà collegato colla rete telegrafica del Regno a spese dello Stato.

I telegrammi trasmessi dal detto ufficio con la qualifica autenticata di *pontificii* saranno ricevuti e spediti con le prerogative stabilite pei telegrammi di Stato e con esenzione da ogni tassa nel Regno.

Gli stessi vantaggi godranno i telegrammi del Sommo Pontefice, o firmati d'ordine suo, che, muniti del bollo della Santa Sede, verranno presentati a qualsiasi ufficio telegrafico del Regno.

I telegrammi diretti al Sommo Pontefice saranno esenti dalle tasse messe a carico dei destinatari.

Art. 13. Nella città di Roma e nelle sei sedi suburbicarie, i seminari, le accademie, i collegi e gli altri istituti cattolici, fondati per la educazione e cultura degli ecclesiastici, continueranno a dipendere unicamente dalla Santa Sede, senza alcuna ingerenza delle autorità scolastiche del Regno.

TITOLO II. — Relazioni dello Stato colla Chiesa.

Art. 14. È abolita ogni restrizione speciale all'esercizio del diritto di riunione dei membri del clero cattolico.

Art. 15. È fatta rinuncia dal Governo al diritto di legazia apostolica in Sicilia, ed in tutto il Regno al diritto di nomina o proposta nella collazione dei benefici maggiori.

I vescovi non saranno richiesti di prestare giuramento al Re.

I benefici maggiori e minori non possono essere conferiti se non a cittadini del Regno, eccettochè nella città di Roma e nelle sedi suburbicarie.

Nella collazione dei benefici di patronato regio nulla è innovato.

Art. 16. Sono aboliti l'*exequatur* e *placet* regio ed ogni altra forma di assenso governativo per la pubblicazione ed esecuzione degli atti delle autorità ecclesiastiche.

Però, fino a quando non sia altrimenti provveduto nella legge speciale di cui all'articolo 18, rimangono soggetti all'*exequatur* e *placet* regio gli atti di esse autorità che riguardano la destinazione dei beni ecclesiastici e la provvista dei benefici maggiori e minori, eccetto quelli della città di Roma e delle sedi suburbicarie.

Restano ferme le disposizioni delle leggi civili rispetto alla creazione e ai modi di esistenza degli istituti ecclesiastici ed alienazione dei loro beni.

Art. 17. In materia spirituale e disciplinare non è ammesso richiamo od appello contro gli atti delle autorità ecclesiastiche, nè è loro riconosciuta od accordata alcuna esecuzione coatta.

La cognizione degli effetti giuridici, così di questi come d'ogni altro atto di esse autorità, appartiene alla giurisdizione civile.

Però tali atti sono privi di effetto se contrari alle leggi dello Stato od all'ordine pubblico, o lesivi dei diritti dei privati, e vanno soggetti alle leggi penali se costituiscono reato.

Art. 18. Con legge ulteriore sarà provveduto al riordinamento, alla conservazione ed all'amministrazione delle proprietà ecclesiastiche nel Regno.

Art. 19. In tutte le materie che formano oggetto della presente legge, cessa di avere effetto qualunque disposizione ora vigente in quanto sia contraria alla legge medesima.



115708

Dello stesso Autore.

ELEMENTI DI DIRITTO Costituzionale e Amministrativo (Cremona 1862) (<i>esaurito</i>).	
NUOVO DIRITTO Internazionale Pubblico (Milano 1865), vol. 1, in-8° (<i>esaurito</i>).	
DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO (Firenze, Le Monnier), seconda edizione stereotipata, 1874	L. 6, 50
DEL FALLIMENTO secondo il Diritto Internazionale Privato (Pisa, Nistri 1873).	5 "
EFFETTI INTERNAZIONALI DELLE SENTENZE e degli atti in materia civile, (Loescher, 1874)	5 "
DELLA GIURISDIZIONE PENALE relativamente ai reati commessi all'estero (Pisa, Nistri, 1875) (<i>esaurito</i>), <i>rifusa nell'opera sulle Sentenze penali</i> .	
EFFETTI extraterritoriali delle sentenze penali della estradizione (Loescher, 1877)	10 "
DEL PROBLEMA internazionale della Società giuridica degli Stati (Torino, Stamperia Reale, 1878, <i>Atti dell'Accademia</i>)	3 "
DELLE AGGREGAZIONI legittime secondo il Diritto Internazionale (Torino 1879, <i>Atti dell'Accademia delle Scienze</i>).	
DELL'ADOZIONE (Monografia nel <i>Digesto Italiano</i>).	
DEGLI AGENTI DIPLOMATICI (Monografia nel <i>Digesto Italiano</i>).	
DELLE DISPOSIZIONI GENERALI sulla pubblicazione delle leggi, volumi 2 (Napoli, 1886-87, Marghieri editore)	24 "

Di prossima pubblicazione:

Vol 1° — DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO, terza edizione completamente rifatta e notabilmente ampliata.

TRADUZIONI PUBBLICATE IN FRANCIA

NOUVEAU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC, traduit, annoté, précédé d'une introduction par Pradier Fodéré (Paris, Durand et Pedone Lauriel), vol. 2, in-8°, <i>épuisé</i> .	
DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ, traduit de l'italien, annoté et suivi d'une Appendice de l'auteur comprenant le dernier état de la législation et de la jurisprudence, par Pradier Fodéré (Paris, Durand et Pedone Lauriel), <i>épuisé</i> .	
TRAITE DE DROIT PÉNAL INTERNATIONAL et de l'extradition, traduit, annoté et mis au courant du Droit français, par Charles Antoine (Paris, Durand et Pedone Lauriel), vol. 2	Fr. 18 "
TRAITE DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC, traduit et annoté par Charles Antoine (Durand et Pedone Lauriel).	

TRADUZIONI PUBBLICATE IN SPAGNA

DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO, version de Garcia Moreno, aumentada con un apéndice del autor y un prologo de Martos (Madrid, F. Gongora, 1878), vol. 2 . L.	24 "
TRATADO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO, vertido al castellano por Garcia Moreno, T. 3 (Madrid, F. Gongora, 1882)	28 "
TRATADO DE DERECHO PENAL INTERNACIONAL, traducido, anotado y aumentado con dos apéndices por la Direccion de la <i>Revista de legislación y jurisprudencia</i> , 1 volume gr. 8° (Madrid 1880)	32 "